

Autor:	PERUZZOTTI, Enrique
Título:	Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas
Nombre Capítulo:	Cap 1: Accountability Social: la otra cara del control; Cap 2: Accountability y Sociedad Civil Cap 3: Accountability Social en América Latina y más allá
Autor Capítulo:	Cap 1: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina Cap 2: ARATO, Andrew Cap 3: PRZEWORSKI, Adam
Ubicación:	23 - 85
Extensión:	62 páginas
Año Publicación:	2002
Editor:	Editorial Temas

Capítulo 1

Accountability social: la otra cara del control

Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz

En las recientes evaluaciones y debates acerca de la naturaleza y la calidad de la democracia en la región, ha predominado un diagnóstico sombrío. La mayoría de los autores parece estar de acuerdo en que los regímenes democráticos establecidos durante el último período de democratización presentan varios déficits institucionales, en particular en lo que se refiere al desarrollo de mecanismos adecuados y eficaces de *accountability*. Según estos autores, la mayoría de las administraciones puede evitar eficazmente las restricciones que les presentan los diversos mecanismos de control de las decisiones gubernamentales. Sin duda, estos argumentos focalizan la atención en la persistencia de prácticas políticas y déficits institucionales que impiden la consolidación de instituciones democráticas fuertes y responsables. Sin embargo, cabe mencionar que el escenario político reciente también ha sido ocupado por un abanico de múltiples movimientos sociales y por una red de ONG que exigen y monitorean la legalidad de las acciones del Estado, así como por la irrupción de escándalos mediáticos que sacan a la luz numerosos casos de corrupción. En este capítulo, argumentaremos que este último fenómeno representa una forma innovadora de politización en la región. El concepto de *accountability* social que introduciremos reúne en un marco analítico común este grupo disímil de iniciativas de la sociedad civil y de los medios. En-

tendemos que dicha política —llevada a cabo por un grupo diverso de actores y mediante múltiples estrategias— constituye un mecanismo alternativo para el ejercicio de la *accountability* de las acciones gubernamentales. El objetivo central de este capítulo es analizar el funcionamiento de esta nueva forma de política, enfatizar algunos de sus logros y advertir sobre sus limitaciones.

Dos diferentes razones justifican nuestra focalización en los mecanismos sociales de control. La primera es de naturaleza empírica. A pesar del alcance de estos fenómenos, las evaluaciones recientes del desempeño institucional de las democracias latinoamericanas han minimizado la importancia de los mecanismos sociales de *accountability*. Los debates actuales sobre la naturaleza de los regímenes existentes tienden a considerar la debilidad de los mecanismos tradicionales de *accountability* como su característica definitoria. La ausencia de un sistema intraestatal eficaz de pesos y contrapesos entre poderes, la falta de instituciones judiciales autónomas y la existencia de corrupción en diferentes niveles de la administración pública suelen citarse como evidencia de dicha debilidad. No hay duda de que éstos son indicadores importantes del déficit institucional que actualmente enfrentan las democracias latinoamericanas. Sin embargo, al concentrarse en los mecanismos tradicionales de *accountability* —elecciones, separación de poderes y existencia de un sistema de pesos y contrapesos entre las distintas ramas del gobierno, esos análisis ignoran el crecimiento de formas alternativas de control político basadas en las acciones de los ciudadanos y de los medios. La segunda razón tiene fundamentos teóricos. Consideramos que estos mecanismos alternativos compensan algunas limitaciones intrínsecas de las elecciones como herramientas de *accountability* política y son cruciales para activar una red, en muchos casos reticente, de agencias intraestatales de control.

Una última nota introductoria. Aunque la bibliografía sobre la democracia ha favorecido la intuición básica acerca de la importancia de una sociedad civil autónoma para la determinación de la naturaleza de las relaciones democráticas, la forma tradicional de entender la *accountability* —interesada principalmente en la disponibilidad y la naturaleza de las herramientas institucionales de control— ha ignorado en gran medida la contribución de la sociedad civil al ejercicio del control.¹

¹ Para algunas excepciones, ver: Pérez-Díaz, Víctor, *Spain at the Crossroads. Civil Society, Politics and the Rule of Law*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1999; Fox, Jonathan, "Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion", trabajo presentado en la Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America Conference. The Hellen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 8 y 9 de mayo, 2000.

El concepto de *accountability* social intenta especificar cómo funcionan estas relaciones y qué consecuencias específicas tienen en la gestación de gobiernos más responsables (*accountable*). El concepto subraya la importancia de un espacio analítico que tiende a ser ignorado en los debates sobre *accountability*, y echa nueva luz sobre las complejas relaciones entre actores sociales y política. Hay que enfatizar, no obstante, que el reconocimiento del papel de la sociedad civil en el ejercicio de la *accountability* no dice nada con respecto a la orientación ideológica de estas acciones. El reconocimiento del papel que juega la sociedad civil se limita a admitir la existencia de un fenómeno empírico que hay que analizar para comprender el funcionamiento de las democracias de hoy. Sus consecuencias prácticas y normativas están aún abiertas a futuros estudios empíricos y debates teóricos. Estudios y debates que este libro intenta estimular.

Formas de *accountability*

Uno de los elementos que distingue a las democracias representativas liberales de otro tipo de regímenes es la combinación de un marco institucional de autorización del poder político con otro orientado a asegurar la correspondencia de sus políticas con las preferencias del electorado (*responsiveness*) y la *accountability* de los agentes autorizados. Como la democracia representativa implica la existencia de una brecha fundamental entre los representantes políticos y los ciudadanos, ésta requiere de mecanismos institucionales que aseguren que dicha separación no resulta en gobiernos cuyas políticas no responden a las preferencias del electorado o en acciones de gobierno ilegales. La cuestión central que aborda el concepto de *accountability* es precisamente cómo regular y reducir la brecha entre representantes y representados, preservando siempre la distancia entre autoridades políticas y ciudadanía que caracteriza a las relaciones de representación.

El concepto de “*accountability*” hace referencia a la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, es decir, que estén obligados a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas.² La *accountability* del poder político puede ser

² Schedler, Andreas, “Conceptualizing Accountability”, en Schedler, Andreas; Diamond, Larry y Plattner, Marc H. (eds.), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder y Londres, Lynne Rienner Publishers, p. 14.

legal o política. La noción de *accountability* legal está orientada a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente.³ Como sostienen March y Olsen, esta forma de *accountability* se guía por una lógica basada en la “rectitud”: los actores políticos son juzgados sobre la base del cumplimiento de procedimientos considerados “correctos” en tanto se ajustan a procedimientos legales preestablecidos.⁴ Mediante la separación de poderes, el reconocimiento de derechos fundamentales y el sistema de pesos y contrapesos, el constitucionalismo moderno establece instituciones que permiten poner límites a la arbitrariedad del poder del Estado. La constitucionalización de las instituciones del Estado por parte del derecho público segmenta el poder del Estado en una rama judicial, otra legislativa y otra ejecutiva, y delimita la actividad del Estado en competencias rigurosamente circunscriptas.⁵ A su vez, los derechos fundamentales brindan salvaguardas institucionales contra intromisiones ilegales de los funcionarios del Estado en contra de los ciudadanos.

Normas constitucionales, códigos legales, procedimientos administrativos y derechos fundamentales constituyen el marco legal-constitucional que limita las acciones de los funcionarios públicos elegidos o designados. Como afirma Schluchter, el constitucionalismo moderno establece un escenario institucional caracterizado por lo que él denomina “discrecionalidad regulada dentro de la esfera de normas abstractas”. En este escenario, los funcionarios públicos se mueven en un terreno definido de competencias y jurisdicciones: entre la norma legal y una decisión particular, hay un terreno limitado de discrecionalidad política.⁶ En resumen, un gobierno será legalmente responsable (*accountable*), si es posible controlar que las acciones gubernamentales no infringen la ley y se ajustan al debido proceso. Para que los mecanismos de *accountability* legal funcionen con eficacia, es necesaria la existencia de un sistema legal con capacidad para imponer

³ En la mayoría de las democracias constitucionales, hay diversos mecanismos disponibles para asegurar que los gobiernos respeten la ley y el debido proceso, por ejemplo, tribunales, *ombudsman*, inspectores, auditores, tribunales de apelación especiales, procedimientos de quejas, comités parlamentarios, etc. Para una revisión general de algunas de estas instituciones y mecanismos, ver Galligan, D. J., “Making Government and Administration Accountable”, trabajo presentado en la Comprehensive Legal and Judicial Development Conference, Washington D.C., 6 de junio, 2000.

⁴ March, James G. y Olsen, Johan P., *Democratic Governance*, Nueva York, The Free Press, 1995, p. 154.

⁵ El concepto de Guillermo O’Donnell de *accountability* horizontal se centra en este aspecto del concepto de *accountability*.

⁶ Schluchter, Wolfgang, *The Rise of Western Rationalism: Max Weber’s Developmental History*, Berkeley, University of California Press, 1981, pp. 111-112.

la ley y para hacer que los gobernantes la obedezcan. Sin este prerequisite el *accountability* legal no puede implementarse.⁷

El concepto de *accountability* política se refiere, en cambio, a la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales respondan o se adecuen a sus preferencias. La *accountability* política está íntimamente interconectada con el concepto de representación democrática. Un gobierno es políticamente responsable (*accountable*) si los ciudadanos tienen medios para castigar a administraciones irresponsables o a aquellas cuyas políticas no responden a las preferencias del electorado (*unresponsive*). En general se sostiene que las elecciones son la institución central para llevar adelante este tipo de control.⁸ Ellas proveen a los ciudadanos un mecanismo que periódicamente les permite responsabilizar a los gobiernos por sus actos, obligando a irse a aquellos que no actúan según el mejor interés de los votantes o reeligiendo a aquellos que sí lo hacen.⁹

El papel de las elecciones como mecanismo de *accountability* política fue cuestionado hace poco por Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan Stokes.¹⁰ Desde su perspectiva, las instituciones electorales tienen limitaciones intrínsecas que les impiden constituirse en mecanismos adecuados para lograr que los representantes se responsabilicen por sus actos. Básicamente, los autores sostienen que las elecciones son ineficaces como mecanismos de *accountability* y que, en consecuencia, los votantes

⁷ Como veremos en la siguiente sección, parece haber un acuerdo generalizado entre los analistas políticos latinoamericanos acerca de la ausencia de dicho prerequisite en la mayor parte de la región. Ver Negretto, Gabriel y Ungar, Mark, "Independencia del Poder Judicial y Estado de Derecho en América Latina: los casos de Argentina y Venezuela", *Política y Gobierno*, vol. 4, núm. 1, 1997; Méndez, Juan E.; O'Donnell, Guillermo; Pinheiro, Paulo Sérgio, (eds.), *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1999; Peruzzotti, Enrique, "Modernization and Juridification in Latin America. A Reassessment of the Latin American Developmental Path" en: *Thesis Eleven*, núm. 58, agosto de 1999, pp. 59-82; "Civil Society and the Modern Constitutional Complex. The Argentine Experience", en: *Constellations. An International Journal of Critical and Democratic Theory*, vol. 4, núm. 1, abril de 1997, pp. 94-104. Para una discusión más general de los problemas relacionados con el cumplimiento de la ley, ver Hardin, Russell, "Why a Constitution?" en: Grofman, Bernard y Wittman Donald, *The Federalist Papers and the New Institutionalism*, Nueva York, Agathon Press, 1989; Weingast, Barry, "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law", en: *American Political Science Review*, 91-92, 1997; Smulovitz, Catalina, "How Can The Rule Of Law Rule? Cost Imposition Through Decentralized Mechanisms", mimeo.

⁸ Przeworski, Adam; Stokes, Susan C. y Manin, Bernard (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

⁹ Manin, Bernard; Przeworski, Adam y Stokes, Susan C., "Elections and Representation", en: Przeworski, Stokes y Manin, *Democracy, Accountability and Representation*, op. cit., p. 40.

¹⁰ Manin, Bernard; Przeworski, Adam y Stokes, Susan C., "Elections...", op. cit. En el artículo incluido en este libro, Przeworski extiende su argumento a la mayoría de los mecanismos de *accountability*. En su opinión, "la debilidad del control popular sobre los gobiernos es inherente a la democracia". Przeworski, Adam, "Social Accountability, in Latin America and Beyond", en este volumen.

no pueden inducir a los gobiernos a actuar responsablemente. ¿Qué factores impiden la eficacia del voto como mecanismo de control? Manin, Przeworski y Stokes dan tres argumentos. El primero se refiere a una limitación intrínseca del voto, pues éste garantiza a los ciudadanos una oportunidad única de castigar o recompensar múltiples decisiones gubernamentales. Por lo tanto, los votantes tienen un poder muy limitado para juzgar el resultado de la mayoría de las políticas del gobierno, debido a la naturaleza inadecuada del voto como mecanismo de control. El segundo argumento se basa en el hecho de que votar es una acción estratégica descentralizada.¹¹ Como los ciudadanos no pueden coordinar la orientación de su voto, no hay forma de determinar si ciertos resultados electorales tendrán un sentido prospectivo o retrospectivo. El tercer argumento señala que los déficits de información del ciudadano promedio entorpecen su capacidad para evaluar adecuadamente el desempeño y las decisiones del gobierno.

Mediante una metáfora espacial, Guillermo O'Donnell ha clasificado recientemente los mecanismos de *accountability* en horizontales y verticales. Los adjetivos "horizontal" y "vertical" indican el eje de operación de las instituciones de control. El concepto de *accountability* horizontal se refiere a la operación de un sistema intraestatal de controles, mientras que los mecanismos verticales implican la existencia de controles externos sobre el Estado. Esta clasificación enfatiza la direccionalidad del sistema de control así como el o los terrenos en que se producen los intercambios. En el caso de la *accountability* horizontal, los intercambios se producen dentro de una red de agencias estatales interactuantes que se controlan y equilibran mutuamente.¹²

¹¹ Przeworski, Adam, *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, p. 12.

¹² Hay que señalar que la definición de O'Donnell de *accountability* horizontal no refiere a cualquier tipo de monitoreo o control entre agencias estatales, sino exclusivamente a aquellas acciones orientadas a controlar o castigar acciones u omisiones por parte de agentes o agencias del estado que puedan ser calificadas como ilegales. Según su perspectiva, los mecanismos horizontales se activan cuando hay una "intromisión ilegal por parte de una agencia estatal con respecto a la autoridad apropiada de otra" o en casos que involucran la corrupción de los funcionarios públicos. En este sentido, O'Donnell restringe el concepto de *accountability* horizontal a ese conjunto de controles e intercambios intraestatales que están orientados hacia la imposición de la *accountability* legal, dejando de lado los controles políticos horizontales. Nosotros tomaremos la metáfora espacial de O'Donnell distinguiendo la dirección en la cual operan estos mecanismos (horizontal y vertical) de las bases sobre las cuales se ejerce dicho control (legal o político). Queremos reconocer, sin embargo, que en un reciente artículo, O'Donnell ha defendido el uso acotado del concepto. Para un debate sobre este tema, ver O'Donnell, Guillermo, "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust", en: Mainwaring, Scott y Welna, Christopher, (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press (en prensa); Soberg Shugart, Matthew; Moreno, Erika y Crisp, Brian F., "The Accountability Deficit in Latin America", en: Mainwaring, Scott y Welna, Christopher (eds.), op. cit.

La *accountability* vertical, en cambio, implica la existencia de un agente de control social externo: principalmente el electorado.¹³ Las elecciones representan una instancia de control anclada en la sociedad, que brinda a los ciudadanos el derecho de castigar o recompensar periódicamente a los representantes electos con su voto.

Si siguiendo con la metáfora de O'Donnell, nos gustaría atraer la atención sobre otro tipo de mecanismo vertical que ha sido descuidado en los actuales debates sobre *accountability* y que, creemos, puede tener un papel crucial para fomentar la *accountability* legal y política. Los debates recientes con respecto a la eficacia de los mecanismos verticales se han centrado exclusivamente en las elecciones. Si bien las elecciones son el único medio para autorizar la representación política, no son la única herramienta vertical para que los políticos se responsabilicen por sus actos. Las elecciones tienen que complementarse con una sociedad civil activa y medios de comunicación autónomos. El concepto de *accountability* social incorpora otros provenientes de la literatura sobre sociedad civil y esfera pública en el análisis de la *accountability*.¹⁴ Entendemos que el funcionamiento de

¹³ O'Donnell reconoce el surgimiento de mecanismos verticales que no están necesariamente relacionados con las elecciones y menciona específicamente a la acción de la prensa independiente y de demandas sociales. Ver O'Donnell, Guillermo, "Horizontal Accountability in New Democracies", en: Schedler, Andreas; Diamond, Larry y Plattner, Marc H. (eds.), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder & London, Lynne Rienner Publishers, p. 30. Este reconocimiento debilita al menos uno de los supuestos principales del argumento de la democracia delegativa: la perdurabilidad y fortaleza de una cultura política delegativa en la sociedad civil que alimenta el *discrecionalismo* presidencial.

¹⁴ La bibliografía sobre la sociedad civil ha enfatizado repetidas veces la necesidad de complementar las instituciones electorales con una sociedad civil activa y una esfera pública vital. Desde esta perspectiva, la autoconstitución y la autoorganización de ciudadanos en la sociedad civil, así como también la presencia de medios independientes representan un agregado importantísimo a las instituciones representativas tradicionales, estableciendo espacios autónomos que cumplen un papel crucial tanto en influenciar el proceso de toma de decisiones como en denunciar el uso arbitrario del poder político. Una síntesis teórica del concepto de sociedad civil puede hallarse en Cohen, Jean y Arato, Andrew, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, MIT Press, 1992. Para un análisis de la relevancia del concepto en los procesos de democratización política en América Latina, ver Álvarez, Sonia; Dagnino, Evelina y Escobar, Arturo (eds.), *Cultures of Politics, Politics of Culture. Re-visioning Latin American Social Movements*, Boulder, Westview Press, 1988; Avritzer, Leonardo (ed.), *Sociedade Civil e Democratização*, Belo Horizonte, Del Rey, 1995; Diamond, Larry, "Rethinking Civil Society", en: *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 3, julio de 1994; Diamond, Larry, *Developing Democracy Toward Consolidation*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1999, cap. 6; O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1986, cap. 5; Oshorn, Philip, *Organizing Civil Society*, Penn State, Penn State Press; Peruzzotti, Enrique, "Civil Society and the Modern Constitutional Complex. The Argentine Experience", Op. Cit; "Constitucionalismo, Populismo y Sociedad Civil", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 61, núm. 4, octubre-diciembre de 1999; "Towards a New Politics: Citizenship and Rights in Contemporary Argentina", *Citizenship Studies*, vol 6, núm 1, 2002.

asociaciones civiles, ONG, movimientos sociales y medios de comunicación no sólo aporta nuevos recursos al repertorio clásico de las instituciones electorales y constitucionales para controlar al gobierno, sino que también, en ocasiones, puede compensar muchos de los déficits intrínsecos de esos mecanismos. Antes de discutir el concepto de *accountability* social, haremos un breve repaso del debate sobre el estado de la *accountability* en América Latina.

Democracia y *accountability* en América Latina

En este volumen, Przeworski afirma que el problema de la *accountability* en América Latina no difiere de aquellos que enfrentan los gobiernos democráticos en otras latitudes. Es más, según Przeworski, las dificultades que sufre la región son inherentes a la democracia, y no producto de características locales e idiosincráticas.¹⁵ A pesar de ello, y tal como este autor reconoce, la literatura revela un amplio consenso respecto de la falta de *accountability* gubernamental en gran parte de la región.¹⁶

O'Donnell, por ejemplo, sostiene que las poliarquías latinoamericanas exhiben un notorio déficit de *accountability* horizontal, hasta el punto de que el autor llega a cuestionar la naturaleza representativa de esos regímenes. Según su punto de vista, muchos de los regímenes existentes en América Latina no son democracias representativas, sino *delegativas*.¹⁷ En las democracias delegativas, el pro-

¹⁵ Przeworski, Adam "Social Accountability", *op.cit.*

¹⁶ Alberti, Giorgio, "Democracy By Default: Economic Crisis, 'Movimientismo', and Social Anomie", trabajo presentado en el XV Congreso Mundial de la International Political Science Association, Buenos Aires, julio de 1991; O'Donnell, Guillermo, *op. cit.*, "Accountability horizontal", en: *Agora. Cuaderno de estudios políticos*, núm. 8, 1998; "Illusions About Consolidation", en: *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 2, 1995; "Delegative Democracy", en: *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, 1994; "On The State, Democratization And Some Conceptual Problems: A Latin American View With Glances At Some Postcommunist Countries", en: *World Development*, vol. 21, núm. 8, 1993; Shifter, Michael, "Tensions And Trade-Offs In Latin America", en: *Journal of Democracy*, vol. 8, núm. 2, 1997; Weffort, Francisco, "What Is A New Democracy?", en: *International Social Science Journal*, núm. 136, 1993; *Qual Democracia?*, São Paulo, Companhia Das Letras, 1992; Whitehead, Laurence, "The Alternative To 'Liberal Democracy': A Latin American Perspective", en: Held, David, (ed.), *Prospects For Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1993; Zakaria, Fareed, "The Rise of Illiberal Democracy", en: *Foreign Affairs*, núm. 76, 1997. Para una revisión crítica del argumento delegativo, ver Peruzzotti, Enrique, "The Nature of the New Argentine Democracy. The Delegative Democracy Argument Revisited", en: *Journal of Latin American Studies*, vol. 33, parte I, febrero de 2001.

¹⁷ O'Donnell, Guillermo, "Delegative", *op. cit.*, p. 166; "Illusions", *op. cit.*, p. 185.

ceso de autorización de los representantes no se complementa con mecanismos eficaces de *accountability*. Las elecciones autorizan a los representantes —en el caso de una democracia delegativa, al presidente—, pero no hay una red de instituciones capaces de controlar las acciones del ejecutivo. Los presidentes elegidos popularmente —continúa— gobiernan libres de restricciones constitucionales o legales. Aunque el poder está dividido formalmente por la separación de poderes y hay un sistema formal de pesos y contrapesos, la operación de esos mecanismos de compensación está bloqueada por un Ejecutivo que se percibe como la encarnación de la democracia y de la nación, a la vez que considera a los mecanismos horizontales como obstáculos para sus acciones.

Shuggart, Moreno y Crisp afirman que “la aparente escasez de *accountability* horizontal” en América Latina se debe “al mal funcionamiento de la *accountability* vertical”. Y, siguiendo a Madison, aseveran que los pesos y contrapesos característicos del funcionamiento de la *accountability* horizontal se basan en el “principio de ambiciones contrapuestas”. Por lo tanto, si en las instituciones horizontales los diferentes intereses y opiniones no están adecuadamente representados, si el diseño institucional no traduce las relaciones verticales entre votantes y legisladores correctamente, entonces, no habrá *accountability* horizontal. Desde su perspectiva, la *accountability* horizontal falla en América Latina porque, debido a las instituciones electorales existentes, también lo hace la vertical. Los autores reclaman una reforma de aquellos aspectos del proceso electoral —como la selección de candidatos, la elección de legisladores y la designación de “agencias autónomas”— que, en su opinión, ponen en peligro el ejercicio adecuado de la *accountability* vertical.¹⁸

Por último, como muestra la extensa literatura sobre clientelismo político, compra de votos y fraude electoral, muchas de las democracias de la región presentan áreas donde el libre ejercicio de los derechos políticos corre peligro debido a actores autoritarios que corrompen y manipulan las instituciones electorales.¹⁹ Lejos de brindar un mecanismo eficaz de *accountability* vertical, las elecciones en estas áreas contribuyen a reproducir estructuras políticas autoritarias.

¹⁸ Shuggart, Moreno y Crisp, “The Accountability Deficit”, op. cit.

¹⁹ Ver, Fox, Jonathan “Civil Society and Political Accountability”, op. cit.; “The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico”, en: *World Politics*, num. 46, p. 2, enero de 1994; O’Donnell, Guillermo, “On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries”, op. cit.; Auyero, Javier, (ed.), *¿Favores por votos? Estudios sobre el Clientelismo Político Contemporáneo*, Buenos Aires. Losada. 1997.

En resumen, existe un acuerdo generalizado en que, en América Latina, por razones genéricas o idiosincráticas, los mecanismos —tanto horizontales como verticales (electorales)— son débiles. Un primer conjunto de argumentos se centra en variables culturales e institucionales específicas que conspiran contra la existencia de incentivos que confronten a los gobiernos con la necesidad de responsabilizarse por sus actos. De esto se concluye que sólo es posible esperar gobiernos más representativos y reponsables en la región si se remueven estos obstáculos. El segundo grupo de argumentos es de naturaleza diferente. Subraya que los déficits de *accountability* en América Latina son insalvables, ya que derivan de la propia estructura operativa que caracteriza los mecanismos verticales en todas las democracias. El concepto de *accountability* social considerado en la sección siguiente discute ambos tipos de argumentos. Identifica, por un lado, el surgimiento de un mecanismo alternativo para exigir rendición de cuentas a los gobiernos que los estudios de la democratización en América Latina han tendido a ignorar. Entendemos que su incorporación al análisis político de la región podría resultar en una revisión de los actuales diagnósticos sobre el estado de la *accountability*. Por el otro, el concepto de *accountability* social permite confrontar algunos de los problemas estructurales identificados por los actuales análisis del funcionamiento de los mecanismos horizontales y verticales.

***Accountability* social. ¿Una forma diferente de control?**

La *accountability* social es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de agencias horizontales de control. La *accountability* social puede canalizarse tanto por vías institucionales y como no institucionales. Mientras que las acciones legales o los reclamos ante los organismos de supervisión son ejemplos de las primeras, las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas, orientadas usualmente a imponer sanciones simbólicas, son representativas de las segundas.

La operación de la *accountability* social no resulta de la sumatoria de votos ni es parte del sistema intraestatal de pesos y contrapesos. Por el contrario, la *accountability* social se apoya en el accionar de sectores organizados de la sociedad

civil y de los medios, interesados en ejercer influencia sobre el sistema político y las burocracias públicas. La organización de las actividades de múltiples ONG, movimientos sociales y organizaciones mediáticas alrededor de demandas de legalidad y debido proceso agregan nuevos recursos al clásico repertorio de instituciones electorales y constitucionales para el control de los gobiernos. Algunos de estos recursos compensan muchos de los déficits intrínsecos de los mecanismos tradicionales.

A diferencia de los mecanismos electorales, la *accountability* social puede ejercerse entre elecciones y no depende de calendarios fijos. Se activa “a pedido” y puede dirigirse hacia el control de temas, políticas o funcionarios particulares.²⁰ Tal como sucede con los horizontales, los mecanismos sociales pueden supervisar la legalidad de los procedimientos seguidos por políticos y funcionarios públicos.

Los mecanismos de *accountability* vertical, horizontal y social también difieren en la forma en que imponen sanciones. El terreno específico en el que opera cada uno de ellos determina los recursos disponibles para sancionar y para ejercer el control. A diferencia de lo que sucede cuando los actores políticos utilizan mecanismos de control verticales electorales y horizontales, los que emplean mecanismos sociales pueden ejercer estas funciones de vigilancia sin necesidad de contar con mayorías especiales o con atribuciones constitucionales para el control. Esto es, mientras que los actores que operan en el escenario electoral tienen que maximizar la *extensión* del apoyo para controlar las políticas de los cuerpos representativos, aquellos que operan en el terreno social pueden apoyarse tanto en la *intensidad* de sus reclamos como en el impacto de sus acciones en la opinión pública para ejercer control. Los mecanismos de *accountability* social también difieren de los horizontales y verticales (electorales) en que las sanciones que ocasionan no son —en la mayoría de los casos— formales, sino simbólicas.

Tres preguntas nos ayudarán a definir el alcance del concepto y a distinguir entre diferentes formas de *accountability*: 1) ¿Qué se puede controlar?, 2) ¿Quién controla? y 3) ¿Cómo se controla?

²⁰ Esta característica se parece a los mecanismos de control tipo “alarma contra incendios” desarrollados por Matthew McCubbins y Thomas Schwartz. Ver McCubbins, Matthew y Schwartz, Thomas, “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms,” en: *American Journal of Political Science*, vol. 28, núm. 1, febrero de 1984, p. 168.

¿Qué se puede controlar? Los mecanismos de *accountability* social buscan controlar política y legalmente las acciones de los políticos y de los burócratas. Las iniciativas de la sociedad civil y las investigaciones mediáticas se organizan en torno a demandas que exigen el cumplimiento de la ley y del debido proceso, exponen y denuncian actos gubernamentales ilegales, activan la operación de agencias horizontales de control y monitorean la operación de dichas agencias. La exposición pública de temas y de actos ilegales genera costos reputacionales que permiten introducir cuestiones hasta ese momento ignoradas en la agenda pública, forzando a las instituciones políticas a atenderlas y a darles algún tipo de respuesta. De esta forma, los mecanismos de *accountability* social no sólo contribuyen significativamente al cumplimiento de la ley, en tanto constituyen un incentivo para que los gobiernos lleven adelante acciones que se ajusten al debido proceso, sino que también coadyuvan a que las acciones gubernamentales se correspondan con las preferencias de la ciudadanía. Por lo tanto, éstas representan un importante complemento de las elecciones para el logro de gobiernos políticamente responsables.

Dado que los mecanismos sociales no dependen para su ejercicio de calendarios fijos, sino que operan en forma descentralizada y “fragmentada”, pueden evitar algunos de los problemas estructurales de los mecanismos electorales.²¹ Cada ejercicio de control social puede perseguir metas específicas y los ciudadanos no tienen que hacer uso de un único instrumento, como es el voto, para lograr al mismo tiempo la realización de múltiples propósitos. El ejercicio fragmentado del control permite a los ciudadanos concentrar su atención en aquellas políticas –o políticos– que quieren controlar. A diferencia de los mecanismos electorales, los sociales no son instrumentos que masivamente permitan evaluar todo un paquete de políticas gubernamentales. Aunque son más exigentes en términos de esfuerzos participativos, permiten un control selectivo. En suma, a través de estos mecanismos, los ciudadanos pueden especificar si están sancionando una conducta ilegal o señalando agendas alternativas.

¿Quiénes son los actores que pueden ejercer controles? Tradicionalmente, la lista de actores se limitaba a los ciudadanos individuales, los partidos políticos con representación parlamentaria y las ramas legislativa, judicial y ejecutiva del gobierno. La práctica de la *accountability* social incorpora, en cambio, nuevos actores,

²¹ Como pueden dirigirse a políticos y burócratas por igual, los mecanismos sociales también son capaces de superar otra limitación importante enfatizada por Przeworski en su análisis de las elecciones como mecanismos de *accountability*. Ver Przeworski, Adam, “Democratization Revisited”, en: *Ítem*, vol. 51, núm. 1, 1997, pp. 10-11.

como las asociaciones civiles, las ONG, los movimientos sociales y los medios, que han demostrado capacidad para controlar a los funcionarios públicos.²² ¿Cómo sancionan estos actores lo que hacen los políticos y los burócratas? La pregunta es vital ya que, en la mayoría de las definiciones, la noción de *accountability* está estrechamente vinculada a la capacidad de imponer sanciones. Hemos mencionado anteriormente que los principales recursos disponibles para el ejercicio de la *accountability* social son la intensidad y la visibilidad de la “voz”²³ y que la mayoría de los controles sociales pueden exponer y denunciar actos ilegales pero no tienen capacidad para aplicar imperativamente sanciones. Por esta razón, algunos autores han afirmado que los mecanismos sociales de control son meramente decorativos, y no verdaderos controles del poder.²⁴ Nosotros entendemos que, aun cuando la mayoría de los mecanismos sociales no tienen capacidad para aplicar sanciones en forma imperativa, sus efectos de control también poseen “consecuencias materiales”.²⁵ Por una parte, imponen costos reputacionales que pueden tener consecuencias políticas que se manifiestan institucionalmente. En contextos donde la supervivencia política radica en la extensión del apoyo, los funcionarios públicos no pueden desestimar fácilmente las amenazas a su reputación. Éstas podrían determinar su supervivencia. Por otra parte, en muchos casos, los mecanismos sociales son una condición necesaria para la activación de mecanismos con “dientes” como las Comisiones Investigadoras de la Justicia o del Congreso. Es más, en muchos casos, a menos que los mecanismos sociales “hagan sonar la alarma”, los verticales-electorales y horizontales no se activan.

Por lo tanto, deberíamos preguntarnos de qué forma los mecanismos sociales imponen estas sanciones y cómo se relacionan con los otros mecanismos de *accountability* existentes. En primer lugar, los sociales controlan *exponiendo y denunciando actos presumiblemente ilegales*. Las denuncias sobre casos específicos proveen ejemplos de las fallas en el desempeño de las agencias horizontales o de los actos ilegales de represen-

²² La experiencia reciente muestra que los actores internacionales también desempeñan un papel en el ejercicio del control. No sólo las ONG transnacionales, sino también ONG y movimientos sociales locales, han diseñado estrategias para activar los mecanismos de vigilancia de las agencias internacionales. Ver Keck, Margaret y Sikkink, Kathryn, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1998; Fox, Jonathan A. y Brown, David L. (eds.), *The Struggle for Accountability. The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*, Cambridge, The MIT Press, 1998; Tussie, Diana (comp.), *El BID, el Banco Mundial y la Sociedad Civil: Nuevas Formas de Financiamiento Internacional*, Buenos Aires, UBA-FLACSO, 1997.

²³ Hirschman, Albert O. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1970.

²⁴ Schedler, Andreas, “Conceptualizing Accountability”, op. cit., pp. 19-28.

²⁵ McCubbins, Matthew y Schwartz, Thomas, op. cit.

tantes políticos o de agentes burocráticos. Asimismo, permiten señalar y llamar la atención sobre temas problemáticos de un modo con el cual la ciudadanía se puede relacionar y permiten, también, encuadrar temas y denuncias específicas dentro de un contexto más amplio. Al llamar la atención sobre problemas puntuales, las denuncias pueden producir cambios en la apreciación social de un fenómeno particular, transformándolo en cuestiones de una agenda más general y pública.²⁶

Cuando los problemas señalados se convierten en nuevos ítems de la agenda pública, el número y el alcance de los temas en observación aumenta. Por lo tanto, señalar y exponer casos puede tener, al menos, dos resultados diferentes. Por un lado, puede producir control sobre temas o reclamos específicos. Por el otro, si los casos son incorporados a la agenda pública, señalar y exponer puede resultar en un aumento del número de temas por los cuales las autoridades públicas deben responder. Por ende, los mecanismos sociales también poseen la capacidad tanto para ampliar el alcance y el número de los conflictos como los temas sobre los cuales los funcionarios públicos están obligados a responder e informar. En resumen, las denuncias y la exposición de hechos sacan a la luz problemas y ayudan a incorporar esos temas en la agenda pública, aumentando en el proceso la cantidad de asuntos por los cuales los funcionarios públicos pueden ser considerados responsables.

En segundo lugar, los mecanismos sociales controlan porque pueden *activar la operación de los mecanismos horizontales*. La activación de estos últimos puede darse: 1) cuando un movimiento social se organiza y moviliza en torno de una demanda o reclamo en particular, 2) cuando los medios cubren e informan sobre acciones o reclamos de un movimiento particular, o cuando desarrollan su propia investigación en relación con un tema dado²⁷ o 3) cuando los individuos o asociaciones activan procedimientos judiciales regulares, en el nivel local, internacional o en agencias de super-

²⁶ Si fuéramos a usar la terminología de Keck y Sikkink, este fenómeno implica “encuadrar” eventos particulares en un marco cognitivo más amplio, capaz de vincular y organizar experiencias específicas en una interpretación más abarcadora. Margaret, Keck y Sikkink, Kathryn, “Transnational Advocacy Networks in the Movement Society”, en Meyer, David y Tarrow, Sydney, (eds.), *The Social Movement Society. Contentious Politics for a New Century*, Rowman & Littlefield Publishers, 1998, p. 225.

²⁷ Waisbord, Silvio, *Watchdog Journalism in South America. News, Democracy and Accountability*, Nueva York, Columbia University Press, 2000; “Investigative Journalism and Political Accountability in South American Democracies”, en: *Critical Studies in Mass Communication*, vol. 13, 1996; Rey, Germán, *Balsas y Medusas. Visibilidad Comunicativa y Narrativas Políticas*, Bogotá, Fescol-Fundación Social-Cerec, 1998; Muraro, Heriberto, *Políticos, Periodistas y Ciudadanos*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1997.

visión. En tanto estas acciones amenazan a los funcionarios con ser llevados ante la justicia o con un aumento de sus costos reputacionales, pueden resultar en la activación de mecanismos horizontales y verticales²⁸. En contextos democráticos, donde la vida política de los funcionarios elegidos depende de la obtención del mayor número de votos, los costos reputacionales que podrían surgir de estas acciones se convierten en una amenaza peligrosa para su supervivencia.²⁹ Por lo tanto, es de esperar que los funcionarios electos estén dispuestos a intercambiar el aplacamiento de costos reputacionales negativos por la activación de mecanismos de control, o que eviten cometer ciertos actos si juzgan que la no consideración de ciertas demandas tendrá elevados costos. Por lo tanto, para evaluar la relación entre los mecanismos sociales, verticales y horizontales, es necesario entender cómo y cuándo los costos reputacionales alcanzan un nivel de amenaza capaz de activar la operación de los otros mecanismos.

Los mecanismos sociales pueden activar los horizontales y verticales indirecta o directamente. Los activan indirectamente cuando producen costos reputacionales mediante la movilización social y la denuncia en los medios. En estos casos, la eficiencia de los mecanismos sociales está mediada por la evaluación que los funcionarios públicos hacen de los costos anticipados de las denuncias y por la evaluación que el electorado hace de dichas denuncias. Aunque dichas amenazas pueden ser creíbles, no hay certeza de que los funcionarios públicos evaluarán dichos riesgos de una forma única ni de que actuarán de acuerdo con dicha evaluación. Tampoco hay garantías de que el electorado tendrá en cuenta esas denuncias en el momento de votar. Sin embargo, si los funcionarios públicos se convencen de que la movilización social o las denuncias de la prensa les acarrearán costos reputacionales, es plausible que intenten minimizarlos tomando o revirtiendo decisiones. Esas decisiones podrían llevar a la activación de procedimientos judiciales, de comisiones investigadoras del Parlamento, o a cambios en la orientación de políticas.³⁰

²⁸ Thompson, John B., "Scandals and Social Theory", en: Lull y Hineman (eds.), *Media Scandals*, Cambridge, Polity Press, 1997; *Political Scandal. Power and Visibility in the Media Age*, Cambridge, Polity Press, 2000; y "Naturaleza y consecuencia de los Escándalos Políticos" en este volumen.

²⁹ Thompson, John B., "Scandals", op. cit.

³⁰ Casos como los asesinatos de "María Soledad" y de "Ingeniero Budge" en Argentina, "La Cantuta" en Perú o la constitución de las diferentes "Comissões Parlamentares de Inquerito" en Brasil ilustran la manera en que estas formas blandas de *accountability* social tienen como resultado la activación de mecanismos horizontales. Ver Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, Enrique, *Societal and Horizontal Controls. Two Cases about a Fruitful Relationship*, en: Mainwaring, Scott y Welna, Christopher (eds), *Democratic Accountability in Latin America*, op. cit., en prensa; Schilling, Flávia, *Corrupção: Ilegalidade Intoleravel?: Comissões Parlamentares de Inquerito e a Luta contra a Corrupção no Brasil (1980-1992)*, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, 1999.

La activación indirecta de los mecanismos horizontales es posible porque los que reclaman se organizan y movilizan, pero también porque llegan a los medios, o los medios llegan a ellos. Sin entrar a considerar las razones por las que cubren algunos de estos eventos, una de las consecuencias de este nuevo rol de los medios es que se han convertido simultáneamente en “fiscales” y “jueces”.³¹ Una vez que los medios se revelan como un mecanismo eficaz para controlar y acelerar las decisiones públicas, las organizaciones de la sociedad civil utilizan este descubrimiento para acceder por un camino alternativo a la justicia, para lograr la atención de las autoridades públicas y para juzgar informalmente presuntas actividades ilegales.³² En algunos países, este nuevo papel de la prensa ha dado lugar al surgimiento de un poderoso, y a veces amenazante, periodismo de investigación.

Los mecanismos sociales también pueden lograr la activación de mecanismos horizontales sin este tipo de mediación, por ejemplo, cuando la movilización legal —individual o social— activa procedimientos judiciales o el accionar de los organismos de supervisión.³³ En tanto las peticiones legales deben ser obligatoriamente respondidas por las autoridades estatales, cuando los individuos o asociaciones tienen éxito en dichas presentaciones consiguen usar los poderes coactivos del Estado tanto para perseguir como para defender sus intereses. Por estas razones, algunos autores³⁴ han afirmado que la movilización legal puede ser considerada la forma paradigmática de participación democrática. En la medida en que las demandas legales obligan al Estado a responder pública y oficialmente a las peticiones presentadas ante la ley, la movilización legal (impulsada individual o colectivamente) podría llevar a la activación de mecanismos horizontales de control. Vale la pena señalar que la movilización legal es la única forma de *accountability* social que puede llegar a tener efectos imperativos.

³¹ Ver Camps, Sibila y Pazos, Luis, *Justicia y televisión: la sociedad dicta sentencia*, Buenos Aires, Libros Perfil, 1999; Waisbord, Silvio, “Investigative Journalism”, op.cit.

³² Ejemplos de este uso de los medios pueden verificarse en casos como el proceso que llevó al juicio político de Collor o la discusión legislativa sobre las limitaciones legales a la libertad de prensa en Chile, surgida a raíz del caso Matus.

³³ Smulovitz, Catalina, “Acciones judiciales y fiscalización de la política pública”, mimeo; Smulovitz, Catalina, “Ciudadanos, derechos y política”, en: González Morales, Felipe (ed.), *Las acciones de interés público: Argentina, Chile, Colombia y Perú*, Santiago de Chile, Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales, 1997.

³⁴ Zemans, Frances, “Legal Mobilization: The Neglected Role of the Law in the Political System” en: *American Political Science Review*, vol. 77, 1983.

Antes de considerar una tercera forma en la cual la *accountability* social genera control, cabe hacer una advertencia. Hemos mostrado que los mecanismos sociales pueden dar visibilidad y articular demandas de actores que no alcanzan a ser tenidos en cuenta en el terreno representativo. Mientras que los mecanismos verticales –y algunos horizontales– sólo pueden activarse y justificarse sobre la base de criterios mayoritarios, los mecanismos sociales derivan su legitimidad del derecho ciudadano de peticionar por la aplicación de la ley, un derecho que no requiere que la demanda esté extendida en la población.³⁵ En ambos casos, sea el control electoral o el social, tener “voz” es el mecanismo disponible para el ejercicio del control.³⁶ Sin embargo, para que los mecanismos electorales sean eficaces, mucha gente debe manifestar el mismo reclamo. De ser así, los efectos pueden resultar imperativos. En el caso de los mecanismos sociales, la “voz” tiene que ser fuerte e intensa, pero no es necesario que esté extensamente representada. La presencia más que extensión es lo que justifica la legitimidad de las demandas. Como la activación de mecanismos sociales no necesita satisfacer los requerimientos de la mayoría, pueden entrar en juego actores e intereses que no necesariamente son atendidos por los representantes políticos. Por lo tanto, los mecanismos sociales permiten que actores imposibilitados o excluidos de acceder al terreno representativo consigan atraer la atención pública por un camino alternativo.

Si estos actores excluidos del terreno representativo son capaces de hacer suficiente “ruido” y de introducir sus temas en la agenda pública, es posible que los mecanismos sociales fuercen a los representantes a considerar temas que los requerimientos mayoritarios convierten en “*non issues*”.³⁷ Sin embargo, hay que tener en cuenta que, como los mecanismos sociales no necesariamente se legitiman en fundamentos representativos, su ejercicio puede tener consecuencias sociales ambiguas para la igualdad de la representación. Esta característica revela uno de

³⁵ Para el análisis del surgimiento de un discurso y una política de derechos en la sociedad civil, ver Cheresky, Isidoro, *La innovación política*, Buenos Aires, EUDEBA, 1999, especialmente parte II; Peruzzotti, Enrique, “Towards a New Politics: Citizenship and Rights in Contemporary Argentina”, op. cit.; “La democratización de la democracia: cultura política, esfera pública y aprendizaje colectivo en la Argentina postdictatorial”, en: Cheresky, Isidoro y Pousadela, Inés (comps.), *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Paidós, 2001; Smulovitz, Catalina, “Ciudadanos, derechos y política”, op. cit.

³⁶ Hirschman, Albert O., *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Massachusetts Harvard University Press, 1970.

³⁷ Hirschman, Albert O. op. cit.; también Lukes, Steven, *El Poder. Una perspectiva radical*, México, Siglo XXI Editores; O'Donnell, Guillermo, “Several Cases of Accountability”, op. cit.

los defectos de este tipo de control: las preferencias de una minoría intensa y persistente pueden terminar “sobrerrepresentadas”.

Finalmente, cabe señalar que los mecanismos sociales controlan, en tanto algunas veces resultan en *el establecimiento de organizaciones paralelas de “vigilancia social”* para el monitoreo del desempeño de agentes u oficinas públicos. La experiencia muestra casos en los que, después de que algunos temas particulares se han convertido en el objeto de denuncias recurrentes, se establecen de manera permanente asociaciones cívicas con el objeto de supervisar en forma continua la conducta de ciertos funcionarios públicos en terrenos políticos específicos. La institucionalización de algunos de estos movimientos de denuncia en organizaciones más permanentes ha dado como resultado el establecimiento, en algunos casos, de una estructura paralela de actores supervisores con una base en la sociedad.³⁸ En realidad, algunos de estos “vigilantes sociales” se han convertido en guardianes de los guardianes e intentan fomentar y mejorar la utilización y el desempeño de los controles horizontales.

Entonces, ¿es la *accountability* social un instrumento eficaz de control? Por supuesto, la respuesta es, en última instancia, una cuestión empírica. Por un lado, dadas las sanciones que la *accountability* social puede imponer, es posible que los funcionarios públicos lleguen a la conclusión de que es más conveniente abandonar ciertas prácticas que puedan generar tanto costos reputacionales como judiciales. Por otro lado, y en tanto los funcionarios públicos puedan anticipar qué actividades o políticas generan sanciones sociales, esto podría dar lugar al desarrollo de procedimientos más sofisticados y sutiles para “sobrevivir a la *accountability*”, como ha advertido José María Maravall.³⁹ En realidad, quizás la cuestión no sea si estos mecanismos pueden ser eficaces —ya que en muchos casos han demostrado que pueden serlo— sino qué tipo de temas pueden controlar y por cuánto tiempo.

Por último, deberíamos agregar que los mecanismos sociales parecen ser más eficaces cuando las estrategias de movilización social interactúan con las legales y con las mediáticas. Los medios siguen e informan acerca de la organización y de la movilización de la sociedad civil. La sociedad civil informa a los medios y es informada por ellos; y, al mismo tiempo, activa acciones legales que obligan a las instituciones del Estado a considerar problemas que en su momento fueron dejados de lado.

³⁸ Como las Ouvidorias Policiales en San Pablo, la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional y el Centro de Estudios Legales y Sociales en Argentina, Alianza Cívica en México y Transparencia en Perú.

³⁹ Maravall, José María, “Accountability and Manipulation”, en: Przeworski, Stokes y Manin, (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, op.cit.

La siguiente tabla describe los diferentes mecanismos y recursos a través de los cuales se da cada tipo de *accountability*.

		¿Qué se controla?		
		ACTORES	POLÍTICOS	BURÓCRATAS
¿QUIÉN CONTROLA?	HORIZONTAL	Poder Ejecutivo Poder Legislativo Poder Judicial	<ul style="list-style-type: none"> • Veto • <i>Impeachment</i> • Comisiones investigadoras • Veto parlamentario • Revisión judicial 	<ul style="list-style-type: none"> • Fijación de política • Regulación • Control administ. • Nominación y remoción de personal • Fijación de política • Regulación • Control administ. • Nominación y remoción de personal • Revisión judicial
	ASIGNADAS	Agencias de control <i>(Ombudsman, Tribunal de Cuentas, Conseils d'État, Fiscalías, Contralorías)*</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Control de legalidad • Atribuciones de investigación 	<ul style="list-style-type: none"> • Control de legalidad • Atribuciones de investigación
	VERTICAL	SOCIALES Medios Asociaciones cívicas, ONG, movimientos sociales y ciudadanos individuales	<ul style="list-style-type: none"> • Investigación y denuncia pública • Movilización social y denuncia pública • Denuncia en agencias de control • Litigación ordinaria 	<ul style="list-style-type: none"> • Investigación y denuncia pública • Movilización social y denuncia pública • Denuncia en agencias de control • Litigación ordinaria
	ELECTORALES	Ciudadanos individuales	<ul style="list-style-type: none"> • Voto 	

* Para nuestros propósitos es importante distinguir entre dos tipos de agencias de control. Por un lado se encuentran aquellas que pueden –o necesitan– ser activadas por los reclamos de los ciudadanos o las ONG, tales como ciertas oficinas de *ombudsman* u *ouvidorias*; y por otro lado, aquellas que cuentan con el poder legal para denunciar actos presuntamente ilegales. El primer tipo de agencias provee un canal institucional adicional para el ejercicio de la *accountability* social vertical. Ver O'Donnell, Guillermo, *Horizontal Accountability. The Legal Institutionalization of Mistrust*, en: Mainwaring, Scott y Welna, Christopher, op.cit.

Accountability social en América Latina

El ejercicio de la *accountability* social en América Latina se apoya fundamentalmente en tres tipos de estrategias: 1) jurídica, 2) movilizacional y, 3) mediática. Si bien en la mayoría de los casos estas estrategias están presentes y actúan en forma combinada, es posible distinguir unas de otras en función de los recursos empleados por cada una de ellas.

La estrategia jurídica o legal presupone la activación del Poder Judicial o de otras agencias de control a partir de la iniciación de reclamos o peticiones legales por parte de ciudadanos o agrupaciones cívicas. Esta estrategia se ha convertido en un valioso recurso ciudadano, pues obliga al Estado a intervenir en aquellas disputas políticas y sociales que los funcionarios públicos quieren evitar o ignorar.⁴⁰

La transformación de las demandas sociales en reclamos legales tiene dos propósitos: a) brinda un “sello” de legitimidad a las peticiones y b) obliga al Estado a tomar partido con respecto a los reclamos presentados. El uso de la estrategia jurídica por parte de la sociedad civil puede encuadrarse dentro de una tendencia global de “judicialización” de la política.⁴¹ El proceso de “judicialización” de los conflictos políticos se caracteriza por el aumento en la cantidad de reclamos legales en los tribunales judiciales, la aparición de instituciones legales nuevas que acrecientan el abanico de opciones de petición por derechos y la expansión de la cantidad de actores autorizados para hacer reclamos. América Latina no ha sido ajena a ninguno de estos desarrollos.

En las últimas décadas, varios países de la región han experimentado un abrupto aumento de la litigiosidad. Este crecimiento ha sido alentado por dos formas distintas de “judicialización”. Por una parte, por un aumento del número de casos llevados a los tribunales judiciales y por otra, por un aumento de las peticiones canalizadas ya sea a través de alguno de los mecanismos institucionales recientemente establecidos o de las “agencias con mandato” que fueran creadas en las últimas décadas. Podemos encontrar ejemplos del primer tipo de “judicialización” en Argentina, Brasil y, en menor medida, en Chile.⁴² En estos casos, el des-

⁴⁰ Smulovitz, Catalina, “The Discovery of Law. Political Consequences in the Argentine Case”, en: Garth, Brian y Dezalay, Yves, *New Challenges for the Rule of Law*, Michigan University Press, (en prensa).

⁴¹ Tate, Neal y Vallinder, Torbjorn (ed.), *The Global Expansion of Judicial Power*, New York University Press, 1995.

⁴² Ver Werneck Vianna, Luiz; Rezende de Carvalho, Maria Alice; Cunha Melo, Manuel y Burgos, Marcelo, *A judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Revan, 1999; Smulovitz, Catalina, “Constitución y Poder Judicial en la nueva democracia argentina. La experiencia de

cubrimiento de los tribunales por parte de la sociedad civil es el resultado del nuevo lugar que las instituciones judiciales comienzan a ocupar después de la transición democrática. La revalorización del Poder Judicial por parte de importantes sectores sociales ha colocado a jueces y tribunales en una posición prominente dentro de la vida pública. Es necesario aclarar, sin embargo, que el mencionado incremento de la litigiosidad no está vinculado necesariamente con una generalizada creencia acerca de la eficacia de las instituciones judiciales. Por el contrario, el crecimiento de las peticiones legales es paralelo al aumento del escepticismo con respecto al desempeño del Poder Judicial. Por lo tanto, es posible especular que el aumento en el uso de la estrategia legal podría estar asociado más con las necesidades expresivas de los actores involucrados que con una búsqueda pragmática de soluciones.

La última ola de reformas constitucionales, al introducir novedosas herramientas institucionales para la protección de los derechos ciudadanos, ha impulsado a la segunda forma de “judicialización” anteriormente mencionada. Por ejemplo, la Constitución colombiana de 1991 establece varios mecanismos institucionales para la protección de derechos y para la participación ciudadana. Uno de ellos, llamado “acción de tutela”, permite que todos los ciudadanos reclamen protección inmediata de derechos fundamentales en cualquier tribunal y sin asistencia legal obligatoria. Un estudio realizado por la Secretaría General del Consejo Superior de la Judicatura muestra que entre 1991 y 1999 los tribunales colombianos han enviado 213.404 acciones de tutela a los Tribunales Constitucionales.⁴³ En Brasil encontramos una tendencia similar. Por una parte, la inclusión en la Constitución de 1988 de la “Ação Direta de Inconstitucionalidade” expandió el número de actores autorizados para iniciar controles constitucionales de derechos.⁴⁴ Un estudio reciente de Werneck Vianna y otros muestra que la mayoría de las 1935 “Ação Direta de Inconstitucionalidade” presentadas entre 1988 y 1998 fueron interpuestas por organizaciones de la sociedad civil, fiscales y par-

las instituciones”, en Acuña, Carlos (comp.), *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1995; Correa, Jorge, “Cenicienta se queda en la fiesta. El Poder Judicial chileno en la década de los 90” en: Drake, Paul y Jaksic, Iván (comps.), *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, Santiago, LOM Ediciones, 2000.

⁴³ Corte Constitucional – Consejo Superior de la Judicatura. *Estadísticas sobre la Acción de Tutela*, Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá, 1999.

⁴⁴ Bastos Arantes, Rogerio, *Judiciario e Política No Brasil*, San Pablo, Editora Sumaré, 1997. Ver también Calvalcanti, Rosângela y Sadek, Maria T., incluido en este volumen con respecto al uso del Ministerio Público.

tidos de izquierda.⁴⁵ Por otra parte, como muestra el artículo de Calvacanti y Sadek en este volumen, la expansión de las responsabilidades de la Oficina de la Fiscalía ha tenido como resultado el surgimiento de una institución que, con variantes regionales, actúa como agente de control y supervisión de los derechos ciudadanos y de las acciones gubernamentales. Como consecuencia de su accionar, al menos 195 intendentes y ex intendentes han sido procesados por actos ilegales cometidos en el ejercicio de su cargo.⁴⁶

Otro desarrollo que indica el aumento de la supervisión judicial de derechos y acciones administrativas en estos países es la creación de la oficina del *ombudsman*. En la última década se establecieron defensorías nacionales, regionales, provinciales y municipales en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú y Venezuela. Los informes oficiales del funcionamiento de estas agencias en Argentina y Perú muestran un aumento continuo en el número de reclamos hechos por los ciudadanos. Mientras que en Argentina, entre 1994 y 1999, se presentaron 104.225 reclamos relacionados con acciones de agencias y funcionarios públicos⁴⁷, la Defensoría del Pueblo en Perú recibió entre 1996 y 2000, 97.594 reclamos.⁴⁸ Más allá de los logros reales de todas estas instituciones recientes, su proliferación y el aumento en el uso de los mecanismos de petición revelan la disponibilidad de herramientas institucionales nuevas y alternativas para el ejercicio del control. Aunque su eficacia todavía no fue estudiada sistemáticamente, su desarrollo actual y su capacidad potencial de control no pueden ser ignoradas.

Otro fenómeno que ha alentado la importancia de la estrategia legal como mecanismo de control ha sido el desarrollo del “movimiento de derecho de interés público”⁴⁹ que se tradujo en el establecimiento de una red de ONG con un compromiso mutuo de usar la ley para aumentar la protección de derechos civiles y humanos, así como de otros derechos sociales, culturales y económicos. ONG como

⁴⁵ Werneck Vianna, Luiz; Rezende de Carvalho, Maria Alice; Cunha Melo, Manuel y Burgos, Marcelo, *op.cit.*, pp. 48-70.

⁴⁶ Ver Calvacanti, Rosângela y Sadek, María Teresa, en este volumen.

⁴⁷ Defensor del Pueblo de la Nación Argentina. *Informe Anual*, Buenos Aires, 1999.

⁴⁸ Defensoría del Pueblo de Perú, *Resumen Ejecutivo del Segundo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, Lima, 2000.

⁴⁹ McClymont, Mary y Golub, Stephen (eds.), *Many Roads to Justice (The Ford Foundation: 2000)*; González, Felipe y Viveros, Felipe, *Ciudadanía e interés público*, Santiago, Cuadernos de Análisis Jurídico, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, 1998, González Morales, Felipe, *Las acciones de interés público*, *op. cit.*

FUNDEPÚBLICO (Fundación para la Defensa del Interés Público) en Colombia, CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales), Poder Ciudadano y la Asociación por los Derechos Civiles en Argentina, IDELE (Instituto de Defensa Legal) y la Comisión Andina de Juristas en Perú, FORJA (Formación Jurídica para la Acción) y la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales en Chile son miembros destacados de esta red. Aunque sus esfuerzos cubren una amplia variedad de temas, algunas de ellas han tenido un impacto significativo en el control de acciones gubernamentales. Mediante la presentación de recursos, que exigen a los gobiernos o burocracias el cumplimiento de los derechos obtenidos, fruto de las recientes reformas constitucionales, estas organizaciones intentan controlar el accionar gubernamental. Hubo casos en los que se exigió a la policía que cumpliera con su obligación de informar sobre gente detenida (CELS), otros en los que se instó al gobierno nacional argentino a poner a disposición de la población una vacuna que se había discontinuado debido a la crisis fiscal, violando la obligación de proteger el derecho de los ciudadanos a la salud (CELS- Universidad de Palermo); casos en que se demandó al gobierno colombiano por el daño colectivo resultante de la corrupción gubernamental (FUNDEPÚBLICO) y otros en que se demandó a las empresas telefónicas privatizadas por no cumplir con los procedimientos debidos al decidir un aumento en sus tarifas.

La movilización social es la segunda estrategia empleada en el ejercicio de la *accountability* social. En este caso, el control se alcanza cuando actores sociales organizados logran centrar la atención pública en un problema o reclamo particular derivado del accionar indebido de agencias u oficiales públicos. Tradicionalmente, el estudio de los movimientos sociales se ocupó del impacto que la movilización social puede causar en la satisfacción o defensa de necesidades materiales o en el logro de metas particulares. Aquí nos ocuparemos del uso de la estrategia de movilización social como herramienta para exigir *accountability* legal. Este uso específico de la estrategia de movilización social está vinculado con el surgimiento de un nuevo tipo de asociativismo en la región. Una de las novedades de la última ola de democratización ha sido el establecimiento de asociaciones civiles que se concentran en cuestiones que hacen al control de los procesos y procedimientos en el accionar público. La aparición de este tipo de organizaciones implica un fenómeno novedoso que introduce una nueva forma de politización que no se centra en demandas distributivas. Ahora los funcionarios públicos también tienen que lidiar con una multiplicidad de actores que no funcionan necesariamente de manera coordinada, que les exigen no sólo que justifiquen pública-

mente sus acciones sino también que los actos públicos se ajusten a procedimientos correctos.

Para que una movilización social sea exitosa, el problema tiene que volverse visible, debe movilizar a la opinión pública y tiene que imponer costos de reputación a los agentes públicos que valoran dicha reputación y deben protegerla para mantenerse en sus funciones. Si esto sucede, es decir, si la estrategia de movilización llama la atención sobre actos ilegales o de corrupción específicos, congrega a actores importantes de la población y genera costos de reputación, puede entonces activar otros mecanismos de sanción. La eficiencia de la estrategia de movilización está mediada por la evaluación que hagan los funcionarios públicos de los costos anticipados de las denuncias. Por lo tanto, aunque puede resultar eficaz, no hay certeza de que los funcionarios evalúen necesariamente los riesgos por enfrentar, ni que lo hagan de un modo único, ni que hagan algo al respecto. Si los funcionarios públicos se convencen de los potenciales costos de reputación que genera la movilización social, es probable que intenten minimizarlos tomando o revirtiendo decisiones con el fin de responder a los cuestionamientos.

Como ilustran los siguientes ejemplos, aunque la movilización social puede darse junto con una estrategia legal, éste no es siempre el caso. En realidad, muchas campañas en demanda de información sobre los activos financieros de los funcionarios públicos o de denuncia de fraude electoral o violencia policial no pretendieron generar reclamos legales. Temas como el abuso policial, la corrupción de los funcionarios públicos o el fraude electoral están presentes en la agenda pública gracias a que ONG como *Nucleo de Estudos da Violencia y Viva Rio* en Brasil, CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales), CORREPI (Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional) en Argentina y Alianza Cívica en México han sido capaces de documentar su existencia y de movilizar un intenso apoyo público. Como muestra la experiencia de Alianza Cívica analizada por Olvera en este volumen, estas organizaciones no sólo han tenido éxito en incorporar estos temas en la agenda pública: también se han vuelto prestigiosos referentes sociales con capacidad de seguimiento de temáticas o problemáticas específicas.

En contraste con estos casos en los cuales la estrategia de movilización social ha llevado a la formación de vigilantes sociales relativamente permanentes, la estrategia de movilización también ha sido activada por movimientos organizados circunstancialmente. Por ejemplo, en Argentina tanto en el “caso María Sole-

dad”⁵⁰ como en el “caso Carrasco”⁵¹, la estrategia de movilización estuvo motorizada por parte de movimientos organizados circunstancialmente en pos de su esclarecimiento y de la aplicación de penas a los funcionarios públicos sospechados o acusados. En ambos casos, un asesinato dio origen a un reclamo de justicia y a una movilización social que apuntó a garantizar que las autoridades públicas no obstruyeran la investigación y el proceso judicial. En ambos casos, un movimiento local y organizado circunstancialmente congregó a la opinión pública en torno de las demandas de justicia y debido proceso. En ambos casos, la prensa y la población siguieron el desarrollo de la investigación y el proceso judicial de cerca. Ambos casos terminaron con el juicio y la condena de los culpables. Y en ambas ocasiones, una vez que se cumplió con la demanda de debido proceso, el movimiento social que activó el caso se disolvió.

La estrategia mediática es la tercera disponible para el ejercicio de la *accountability* social. La *accountability* social requiere visibilidad, y los medios son el instrumento más importante para alcanzar esa meta. Esta estrategia funciona porque, como sucede con la de movilización, la visibilidad impone costos de reputación a los agentes públicos que tienen que proteger su imagen moral y profesional para mantenerse en el cargo. Asimismo a puede ser activada por periodistas individuales, por un medio en particular o por ciudadanos y asociaciones de la sociedad civil.

En los últimos años se produjeron dos desarrollos significativos que dieron particular impulso a la estrategia mediática. Por una parte, en varios países de la región se ha desarrollado un periodismo de investigación que sacó a la luz numerosos casos de abusos y corrupción pública. En Argentina, por ejemplo, aumentó el prestigio social de los periodistas, así como también la circulación de ciertos diarios y revistas que se especializan en hacer denuncias. Diarios como *Página/12*, programas de televisión como *Telenoche Investiga* y revistas como *XXI* son todos ejemplos de esta tendencia. En Brasil y Perú encontramos desarrollos similares y numerosos casos en que las denuncias de los medios terminaron en procesos legales o en la remoción de funcionarios públicos. Quizá los ejemplos más salientes sean las denuncias que llevaron al juicio político contra Fernando Collor de Mello en 1992 o el caso de “La Cantuta” publicado por el semanario *Si*, que investigó la masacre de un grupo de estudiantes universitarios a manos de

⁵⁰ El “caso María Soledad” se refiere a la demanda de justicia por el hecho en que una estudiante de la escuela secundaria que fue hallada violada y asesinada en la provincia de Catamarca, en Argentina.

⁵¹ El “caso Carrasco” se trató del asesinato de un soldado conscripto mientras estaba cumpliendo con el servicio militar obligatorio.

escuadrones militares.⁵² Más recientemente, un *videotape* emitido por la televisión peruana en el que se mostraba a un funcionario público de alto rango sobornando a un legislador de la oposición generó el escándalo que marcó el fin del gobierno de Fujimori.⁵³ Los periodistas también han descubierto, a través del uso de cámaras ocultas, evidencia de conductas dudosas de burócratas de bajo nivel, por ejemplo, empleados de la institución que maneja los fondos de jubilación y agentes de policía en el acto de solicitar o recibir sobornos.⁵⁴

Por otra parte, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil parecen haber descubierto el poder de los medios para crear agenda pública; para influir en los funcionarios públicos, para acelerar decisiones y para condenar a transgresores—reales o presuntos— de la ley. Los casos “María Soledad”⁵⁵, “Carrasco” y “Cabezas” son vívidas ilustraciones de esa nueva relación entre iniciativas ciudadanas y medios⁵⁶. Los ciudadanos también han recurrido a los medios para hacer “pequeños reclamos”. En la mayoría de los países, además de estos grandes escándalos, los diarios y los programas de radio y de televisión ofrecen espacios especiales y significativos, dedicados a dar voz a ciudadanos descontentos con los funcionarios públicos y sus políticas. Los ejemplos del uso de los medios para dar lugar a pequeños reclamos pueden encontrarse en la columna “Línea Directa” en *El Mercurio* de Santiago de Chile o en programas de televisión como *El Ciudadano* en Argentina.

Si bien no todas las investigaciones periodísticas han llevado a la iniciación de un proceso legal, las demandas cívicas y sociales de *accountability* legal co-

⁵³ Ver Waisbord, Silvio, “Investigative Journalism and Political Accountability in South American Democracies”, op. cit., y su artículo en este volumen.

⁵⁴ Ver el capítulo de Nicolás Lynch en este volumen.

⁵⁵ Ver Camps, Sibila y Pazos, Luis, *Justicia y televisión*: op. cit.

⁵⁶ El caso fue cubierto prácticamente día a día por la mayoría de los periódicos nacionales. La televisión fue seguida de cerca por una audiencia masiva. El juicio fue emitido a todo el país por aproximadamente 40 canales de televisión abierta y cable. Todo Noticias, un canal de cable de noticias, transmitió en vivo todo el juicio sin interrupciones. Crónica TV, otra emisora del mismo tipo con alcance nacional, le dedicó el 80% de su espacio, es decir, un promedio de 19 horas de transmisión. Según Sibila Camps y Luis Pazos, el juicio ocupó un promedio de nueve horas de programación. La audiencia estimada estuvo entre 7 y 10 millones de espectadores. Ver Camps, Sibila y Pazos, Luis, op. cit., p. 244; *Revista Noticias*, Edición Especial N° 18, “Una pasión de multitudes”, pp. 70-72; y Ford, Anibal, “La exasperación del caso”, en: *La marca de la bestia. Identificación, desigualdades e infoentretenimiento en la sociedad contemporánea*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 1999, p. 267.

⁵⁷ El “caso Cabezas” se refiere al reclamo de justicia por el hecho en que de un fotógrafo periodístico argentino fue salvajemente asesinado mientras cubría las actividades de un empresario sospechado de lavado de dinero.

menzaron a ejercer considerable presión sobre los gobiernos sólo después de una cobertura periodística significativa. A pesar de su eficacia, este uso de los medios, caracterizado por algunos autores como “la política del avergonzamiento”⁵⁷, ha generado cuestionamientos con respecto a la protección de los derechos individuales. Las acusaciones en los medios, incluso las que no están debidamente sustentadas, establecen un fuerte halo de culpabilidad sobre el acusado. Cuando los medios son eficaces para atraer la atención a un caso, las reglas de la evidencia se invierten: los acusados de corrupción se perciben como culpables hasta que “demuestren su inocencia”. En consecuencia, el reconocimiento del nuevo papel de los medios como mecanismo de *accountability* no puede ignorar los riesgos que esto implica para los derechos individuales.

Otro aspecto problemático que es necesario considerar cuando evaluamos el desempeño de los medios es el de la influencia de consideraciones económicas y políticas por parte de las empresas al seleccionar el tono y el tipo de las denuncias. Como ha mencionado Silvio Waisbord, la capacidad investigadora y la selección de los casos investigados depende de los intereses económicos que tienen los medios: “Cuando las empresas de medios tienen que recurrir al estado en lugar de al mercado para alcanzar el éxito comercial, su voluntad de esponsorear el periodismo de investigación disminuye”⁵⁸. Por lo tanto, y aunque hechos recientes muestran el surgimiento de un periodismo de investigación más agresivo, hay que recordar que la situación puede revertirse si cambian las necesidades económicas de los medios y si la táctica de vender investigaciones se vuelve menos atractiva.

Un último comentario. Como muestra el análisis en profundidad de casos particulares⁵⁹, la *accountability* social tiene más chances de ser eficaz cuando interactúan las tres estrategias descritas. Es decir, logra sus metas cuando los ciudadanos no sólo inician una acción legal, sino cuando apoyan dichas acciones con algún tipo de movilización y alguna especie de exposición en los medios. No hay una relación secuencial entre estas estrategias. Es la activación conjunta lo que determi-

⁵⁷ Young, Iris Marion, *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 174. Ver también John B. Thompson en este volumen.

⁵⁸ Waisbord, Silvio, “Investigative Journalism and Political Accountability in South American Democracies”, op. cit., p. 349.

⁵⁹ Ver, por ejemplo, el análisis de los casos incluidos en este volumen, en particular los que aparecen en los capítulos de Olvera y Waisbord y nuestro análisis de los casos de María Soledad y Budge en Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, Enrique, “Societal and Horizontal Controls. Two Cases about a Fruitful Relationship”, op. cit.

na la capacidad para atraer la atención a un problema y hacer evidentes los costos que las autoridades públicas deben aplacar o evitar. En contextos en los cuales los reclamos están respaldados con movilización y exposición en los medios, la probabilidad de posponer o ignorar demandas legales es menor. En esos casos, el ejercicio de la *accountability* social tiene más posibilidades de ser exitoso porque la tarea de control se distribuye entre diferentes organismos con intereses autónomos y porque aumenta el número de ojos externos que supervisan el problema. En realidad cuando las tres estrategias están presentes simultáneamente, cada una controla a la otra, dificultando cualquier intento de relegarlas de toda consideración. Los medios observan e informan sobre la organización y la movilización de la sociedad civil, la organización de la sociedad civil escucha e impulsa a los medios a considerar el tema en cuestión. Simultáneamente, la organización social puede iniciar acciones legales, activando las agencias de control horizontal. Esta combinación de estrategias e iniciativas ejerce presión para que las autoridades o agencias gubernamentales otorguen tratamiento preferencial al problema.

Accountability social y estudios sobre democratización

¿Adónde nos lleva este rápido repaso de los principales aspectos y problemas que presenta la *accountability* social? Los numerosos y diversos ejemplos presentados aquí muestran que la *accountability* puede llevarse a cabo siguiendo caminos diferentes de los que suele reconocer la teoría democrática. Estos mecanismos alternativos cumplen un papel importante en el control de las acciones gubernamentales por lo que no pueden ser relegados de los actuales debates sobre *accountability*. Además, los ejemplos muestran que el estado de la *accountability* en América Latina no es tan sombrío como la mayor parte de la bibliografía parece sugerir y que su consideración contribuye a un diagnóstico más equilibrado y complejo acerca de la calidad de las democracias latinoamericanas. Sin embargo, el reconocimiento de estos mecanismos alternativos de control deja abierta una serie de cuestiones que la futura investigación empírica tendrá que abordar. Entre ellas, nos gustaría subrayar las siguientes:

1. *Las formas en que la accountability social genera control y produce resultados eficientes.* Sin un poder coercitivo propio, ¿qué grado de control pueden alcanzar los mecanismos sociales? Si los mecanismos sociales no pueden im-

poner castigos institucionales, ¿cómo controlan? La exposición pública de actos ilegales y las sanciones reputacionales, ¿son herramientas eficaces de control o representan formas disminuidas de *accountability*?

2. *La relación entre los mecanismos sociales, electorales y horizontales de accountability.* La teoría democrática siempre ha reconocido la importancia de una sociedad civil activa para la salud de las instituciones políticas y legales. Sin embargo, poco se ha dicho de las formas en que los actores sociales y las instituciones “verticales” y “horizontales” se influyen y afectan mutuamente. Es por lo tanto necesario desarrollar estudios empíricos concretos sobre su interacción.
3. *Riesgos que derivan del choque entre los mecanismos representativos y los sociales.* Como los actores que usan los mecanismos sociales no tienen que legitimizarse a través del proceso electoral, su ejercicio de la *accountability* social puede producir resultados que entren en conflicto con las decisiones de la mayoría, o, como Arato, Cunill y Przeworski afirman en este volumen, que podrían tener un “efecto de desigualdad”. Ya que estas iniciativas sociales no desaparecerán, tendremos que considerar cómo pueden abordarse estos efectos de desigualdad.
4. *Riesgos que derivan del choque entre las garantías legales-constitucionales y los mecanismos sociales.* En algunas instancias, la operación de los mecanismos sociales puede entrar en colisión con la *accountability* legal. En muchos casos, el funcionamiento y el *timing* de las estrategias de movilización o mediáticas interfieren y perturban la lógica de los procedimientos jurídicos. Las sanciones basadas en un proceso de avergonzamiento y descrédito públicos pueden ser infundadas, llevando a la victimización de gente inocente. Por lo tanto, hay que considerar cómo puede evitarse el riesgo de dañar la reputación de los individuos, sin restringir la libertad de información.
5. *Las condiciones (institucionales, políticas, culturales e históricas) que dan forma al surgimiento y al funcionamiento de mecanismos sociales de accountability y su acceso a ellos.* Las diferencias entre los países en lo que respecta al desarrollo de estos mecanismos están relacionadas con condiciones sociales e institucionales específicas, así como también con legados del pasado. Algunas condiciones facilitan su establecimiento, mientras que otras lo impiden. Pero ¿qué condiciones tienen, qué efectos y cómo operan?

El análisis de la *accountability* social es una tarea pendiente en los estudios de democratización. Se necesita mucho más trabajo para comprender cómo operan es-

tas formas no tradicionales de control y de qué manera contribuyen al desarrollo de gobiernos más responsables. Los hallazgos de dicha investigación pueden ayudarnos a repensar supuestos establecidos, tanto sobre el problema de la *accountability* política, como sobre la naturaleza y la dinámica de las nuevas democracias.

Capítulo 2

Accountability y sociedad civil

Andrew Arato

Representación, soberanía popular y *accountability*

El gobierno representativo es una invención medieval, occidental. Tanto si estamos de acuerdo con la condena de Rousseau o con el aplauso de Hegel respecto del significado de los orígenes feudales, debemos ciertamente notar que la representación medieval no se enfrentaba con problemas de legitimación. Las Asambleas de Estados simplemente seguían al príncipe, directamente o por medio de los mandatos imperativos de órdenes sociales que ya eran poderosas, y éste retenía o incrementaba su poder mediante la representación. Todos aquellos que contaban como parte de la nación política estaban incluidos y no existía división entre los representados y los representantes. Pero cuando los herederos de los Estados, el Parlamento en el siglo XVII y la Convención Constituyente, por un lado y la *Assemblée Constituante* en el siglo XVIII por el otro, pretendieron ejercer poderes constituyentes y legislativos sobre la base de la representación del pueblo soberano, surgió un problema de legitimación que no se resolvió entonces ni ahora, y que nunca será resuelto completamente. Muchas de las luchas en torno a la creación revolucionaria de una constitución durante la Revolución Francesa giraron alrededor del problema de representar al soberano popular y, como ninguno de los dispositi-

vos institucionales (veto real, apelación a asambleas populares) o extrainstitucionales (insurrección popular, presencia del pueblo en las galerías) podía resolver el problema, los resultados fueron desastrosos tanto para la representación como para el gobierno popular (Baker). El punto no es simplemente –como supone Bernard Manin– que las nuevas asambleas representativas crearon un gobierno aristocrático en nombre de la legitimidad democrática.¹ Como él mismo menciona, la teoría normativa del siglo XVIII (Rousseau, Kant o Madison) distinguía entre la forma de soberanía y la forma de gobierno. La soberanía popular podía funcionar dentro de esta concepción con (generalmente: “sólo con”) gobiernos no democráticos y era fácil extender –en oposición a Rousseau– el concepto de gobierno para incluir a la legislatura. Habiendo dicho esto, y aun teniendo en cuenta lo señalado por Manin respecto de la sociedad estamental y el absolutismo, puede señalarse que el moderno gobierno representativo de hecho representaba la causa de la democratización, incluso cuando según los criterios de la democracia antigua las elecciones podían ser consideradas, con justicia, aristocráticas.

Más serio fue –como ha mostrado Edmund Morgan– el revés relacionado con la representación de la soberanía popular: los representantes que apelaban a la autoridad del pueblo de hecho constituían el pueblo y su sentido (como electorados con calificaciones específicas, como asambleas de ratificación elegidas de maneras específicas, como poderes de enmienda bajo reglas demandantes). De este modo, parecían reclamar una autoridad que, en definitiva, derivaba de ellos solamente, lo cual es el significado mismo de la autocracia. Esta tensión entre la afirmación democrática y la autorización autocrática llevó a intentos de expandir continuamente el significado del pueblo postulado por las legislaturas de una manera que les sirviera a ellos mismos y, por lo tanto, a la lógica de inclusión que Manin también reconoce como la dimensión democrática del gobierno representativo moderno. Si afirmamos que la autoridad proviene del pueblo como un todo y no constituido legalmente y, obviamente, parcial, entonces la legitimidad democrática requiere que la brecha entre el pueblo en estos dos sentidos sea continuamente reducida. Desde la Constitución de 1793, la Revolución Jacksoniana y las leyes de reforma inglesas, hasta el sufragio de las mujeres y los jóvenes y el establecimiento de derechos electorales para los grupos étnicos excluidos y residentes de larga data, la democracia representativa ha sido una historia de inclusión política.

¹ Manin, Bernard, *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

Sin embargo, la inclusión abre otra brecha: cuanto más grande sea la cantidad de individuos social y económicamente débiles que se incluyen en las elecciones, más grande será la diferencia de poder entre el electorado y el cuerpo representativo; entre “los dos cuerpos del pueblo”, por así decirlo. El punto no es sólo que la elección como tal es un principio de distinción, sino que un electorado con bajos niveles de educación, relativamente pobre, trabajador, enfrenta mayores dificultades para observar, criticar, controlar a los funcionarios electos que los estratos sociales más privilegiados de los regímenes representativos predemocráticos. Los partidos políticos de masas, que son las instituciones más importantes de las democracias representativas, no pueden mediar la brecha entre los electores y los representantes sin reproducir internamente la misma dualidad. En otras palabras, sólo si se puede relativizar la distancia entre los representantes y los representados es que los partidos de masas pueden jugar su rol mediador, el cual además dependerá de la solución interna que den al problema de la representación.

Aquí me centro sólo en la brecha entre el ciudadano y el gobierno. En general, veo cinco grupos normativos de complejos de afirmaciones que tienen alguna posibilidad de reducir la inmensa brecha entre el representado y el representante en la democracia moderna. La *accountability* es uno de estos grupos y puede ser entendido mejor en relación a ellos.

Derechos y constitucionalismo

Quizá el motivo más importante por el cual la brecha que existe en las democracias modernas entre representantes y representados no constituye una nueva forma de autocracia es que el gobierno en sí se ha vuelto una relación más débil y más limitada que bajo los regímenes que existieron previamente (Sartori). El ciudadano moderno reemplaza al funcionario potencial de las repúblicas anteriores no sólo como fuente de legitimidad,² sino como portador de derechos iguales. Sin embargo, es cierto que estos derechos sólo dan poder al ciudadano y limitan a los gobernantes si pueden hacerse cumplir, generalmente en procedimientos judiciales. De este modo, el constitucionalismo, junto con sus principales instrumentos, las constituciones escritas formuladas como reglas que pueden ser aplicadas legalmente, reglas de enmienda de cierta dificultad y la revisión constitu-

² Manin, Bernard, op. cit.

cional, ayuda a legitimizar la democracia representativa reservando poderes para los ciudadanos y asegurándose de que las reglas del juego no estén a disposición de los funcionarios electos. El constitucionalismo es el principal mecanismo moderno que garantiza la soberanía popular en el sentido de una expansión más allá de los representantes, es decir, una expansión del círculo de participantes responsables por la creación y revisión de leyes fundamentales. No obstante, el constitucionalismo no resuelve todos los problemas relevantes. Primero, aun si no todos los poderes son asignados a la Legislatura, aquellos que sí lo son podrían ser utilizados de una manera injusta y convertirse en opresivos. Ningún constitucionalismo puede anticipar de modo preventivo todas las fuentes de injusticia. Segundo, las reglas de enmienda podrían ser pasadas por alto por una legislación que en muchos casos forma parte de la creación constitucional de leyes o que se disfrazaba levemente de tal. Tercero, la revisión constitucional que puede proteger contra los dos primeros tipos de abusos debe ser particularmente fuerte y activa, y precisamente este tipo de revisión sufre serios problemas de legitimación. Cuando un tipo de aristocracia (la legislativa) está en lucha con otra (la judicial) la legitimidad democrática difícilmente se incrementa. De hecho, una legislatura electa tiene más derecho a ser llamada democrática que los jueces no electos, especialmente cuando los nombramientos son vitalicios.

Deliberación vs. identidad

En contraposición con la visión de Carl Schmitt, la democracia moderna en las sociedades de gran escala y complejas no puede basarse en una identidad entre gobernantes y gobernados, aun en el sentido de Aristóteles de turnarse en gobernar y ser gobernado. La democracia plebiscitaria y el mandato imperativo podrían establecer al electorado como la legislatura real, pero sólo con el costo de un proceso de toma de decisiones incoherente e irracional, y peor aun, con la imposibilidad de que quienes deciden tengan la oportunidad y capacidad de interactuar y persuadirse. Seguramente, la identidad en una sociedad moderna podría, en principio, ser vista en términos principalmente hobbesianos: el pueblo se constituye y llega a su existencia corporativa sólo mediante la emergencia y existencia continua de un poder soberano, legislativo. La voluntad de esta persona o cuerpo *es* por lo tanto la voluntad del pueblo por definición. Mientras que en los Estados Unidos desde antes de la Revolución se consideraba esta visión, que reapareció como el reclamo de

la soberanía parlamentaria, algo que permitiría la tiranía legislativa, en Francia tardó un poco más en ser desacreditada (en la versión de Sièyes). Hoy en día tiene una existencia nebulosa en su hogar histórico, Gran Bretaña, como la forma de soberanía estrechamente legal, pero no política.³ El concepto de la deliberación representa una versión más abierta, si bien ciertamente incompleta, de este segundo esfuerzo por asegurar la identidad. Es la idea de que una voluntad genuinamente común sólo puede ser realizada mediante la deliberación y la persuasión mutua que llevan a una “representación libre” y al rechazo de la rigidez de la democracia directa. Sin embargo, cuando, el cuerpo legislativo se ofrece a sí mismo como el único sitio para la deliberación pública, las objeciones siguen siendo las mismas que en el caso de la versión doctrinaria de la soberanía parlamentaria: en el nombre del pueblo, la legislatura podría generar mediante la discusión sólo su propia voluntad corporativa y posiblemente sólo la voluntad parcial de la facción más fuerte. Aun si la deliberación legislativa es supervisada e influenciada por los procesos sociales de deliberación, no existen garantías institucionales dentro de un modelo de democracia puramente deliberativo que puedan asegurar que los razonamientos que apelan al interés público no se utilicen de un modo meramente retórico y que las propuestas de la opinión pública sean consideradas seriamente por una legislatura.

Identificación y confianza

La confianza en los representantes significa que los ciudadanos consideran auténticas tanto la utilización de razonamientos que apelan al interés público como la evaluación de las propuestas públicas disponibles. Pero ¿por qué deberíamos confiar en personas a quienes no hemos visto jamás ni conocemos personalmente? La condición normal de la democracia representativa moderna es la desconfianza, más que la confianza. Sin embargo, el hecho de que en verdad se confíe en los líderes carismáticos y plebiscitarios de partidos y gobiernos es un axioma empírico. El proceso al cual Carl Schmitt se refiere como *identidad*, pero que se entiende mejor como *identificación*, es aquel mediante el cual los líderes electos ayudan a sobrellevar la sensación de distancia entre el régimen representativo y los representados. La identificación funciona porque en contextos

³ Dicey, A.V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Nueva York, St. Martin's, 1961.

de movilización los motivos de la gente se ven influenciados por los líderes y porque el deseo de ser liderado se convierte en una razón importante en sí. Sin embargo, como sabe todo el mundo desde Weber, en las condiciones modernas, tanto el liderazgo carismático como la movilización popular están limitados temporalmente. La sospecha justificada de que el líder es distinto de lo que aparenta está siempre presente junto con la identificación y la democracia populista casi siempre se torna autoritaria porque en las condiciones modernas una parte de la población no se identifica prontamente. Como se ha visto frecuentemente en Argentina, las medidas autoritarias en contra de un sector inevitablemente afectan al resto y tienen como resultado una creciente alienación política. La democracia como identificación puede permanecer democrática sólo si es un camino hacia más democracia, como en ciertos ejemplos de política populista en nombre de la inclusión, pero nunca si es un reemplazo a largo plazo de la democracia institucionalizada.

Similitud y representación descriptiva

Sería difícil negar que es más fácil confiar en los representantes si se asemejan a nosotros en una sociedad plural donde existen diversos significados de la palabra “nosotros”. La representación descriptiva o pictórica de grupos puede ser vista quizá como un reemplazo de la participación directa, con la asamblea como el microcosmos del macrocosmos social.⁴ La afirmación de Manin de que las elecciones están basadas en el principio de la distinción y, por lo tanto, el parecido es imposible no se sostiene frente a quienes apoyan la representación descriptiva.⁵ Cada grupo puede y debe elegir de entre sus mejores miembros para que lo represente y sin embargo estos “mejores miembros” pueden asemejarse a sus grupos en todo menos en la capacidad que se presupone. Además, un cuerpo representativo descriptivo no necesariamente será tan hostil a la deliberación como una asamblea de delegados que tienen la obligación de serlo, precisamente porque en este caso se confía a los representantes deliberar en el lugar de los representados. Sin embargo, la representación pictórica, hablando estrictamente, tiene un fuerte déficit democrático. Si los diputados han de representar a los grupos de

⁴ Pitkin, Hanna Fenichel, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967.

⁵ Philips, Anne, *The Politics of Presence*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

la sociedad de una manera estricta, esto debe ordenarse previamente siguiendo la tradición de los antiguos *soviets* supremos, que difícilmente constituyen ejemplos de representación democrática. Si los grupos han de votar por sus propios representantes (¿y quién ha de establecer a qué grupos se les permite esto?), el resultado será la representación pictórica sólo si se requiere que los electores voten por alguien de su grupo, una regla que es incompatible con la libertad de ser candidato o de votar libremente. Si tanto los grupos grandes como los pequeños reciben una representación garantizada, probablemente se abandonará el principio de “una persona, un voto”. Finalmente, la representación proporcional, el único método compatible con la libertad electoral que *puede* producir una representación, aun para constelaciones de identidad o interés relativamente pequeñas, *no puede garantizar* que ésta sea descriptiva.

Accountability y juicio retrospectivo

La deliberación, la identificación y la similitud proveen sólo vínculos plausibles *sociológicamente* entre los representantes y los representados. No hay nada en la representación descriptiva o pictórica *per se* que pueda *legalmente* evitar que los representantes elegidos de entre los miembros de un grupo violen los intereses de éste. Se puede decir lo mismo en el caso de un parlamento deliberativo o de un líder con el cual las masas se identifican. Sin duda, el único vínculo que la ley positiva (es decir, sancionable) puede proveer es la *accountability*, basada en la capacidad de los votantes, individuos o grupos, de hacer que sus representantes rindan cuentas (responder, ser responsable, ser castigado o recompensado) de sus actos.⁶ Manin tiene razón: la *accountability* es un *juicio retrospectivo*, especialmente en relación con los representantes electos que no pueden ser obligados a adherir a sus promesas o programas cuando están en el poder, pero que pueden ser castigados por sus omisiones y comisiones en las elecciones subsiguientes.

Si los votantes no pueden –y no deberían hacerlo– obligar a sus representantes a implementar políticas específicas, pueden sin embargo hacer que se interesen por ello, especialmente si –como muestran los estudios empíricos– toman en cuenta durante las elecciones el desempeño de los candidatos a lo largo de sus mandatos.⁷ La

⁶ Pitkin, op. cit., p. 55.

⁷ Manin, op. cit., pp. 179-180.

accountability no hace que los mandatos no sean libres como Pitkin parece sugerir,⁸ pero sí limita y restringe el comportamiento de los candidatos si es que están interesados en la reelección. A diferencia de los delegados o embajadores, los representantes no siguen instrucciones estrictas y pueden de hecho violar premisas o programas y ser reelectos a pesar de ello. Su desempeño en general será juzgado y si el alejarse de las ideas de los votantes los conduce al éxito, serán perdonados fácilmente. Pero las elecciones regulares enfrentan a los representantes al juicio popular acerca de las acciones pasadas con lo cual éstos no pueden emanciparse de los intereses y opiniones de quienes constituyen el supuesto soberano de las democracias, sin sufrir por ello serias consecuencias. Es por este motivo que la *accountability* no es un tema meramente formal, como argumenta Pitkin, aunque tiene razón en que no es en sí misma una norma o una justificación normativa de nada. Sin embargo, en su base se encuentra un “imperativo hipotético” en el sentido de Kant. Si valoramos la conexión entre los representantes y los representados, entonces la *accountability* constituye un importante medio para promover esta norma democrática. Por lo tanto, estemos o no convencidos de los potenciales democráticos de la deliberación, la identificación o la similitud, sería absurdo negar que la *accountability* política tendría que ser, como mínimo, una dimensión crucial de cualquier democracia moderna donde la identidad entre gobernantes y gobernados es cosa del pasado.

Nótese que estoy hablando aquí solamente de *accountability política*, que por sí misma tiene relevancia directa para el vínculo entre los representantes y los representados. Sin duda existen elementos de lo que caractericé anteriormente como constitucionalismo, o en términos más generales, el estado de derecho, que podrían ser presentados de un modo paralelo como *accountability legal* por parte de los funcionarios, quienes deben rendir cuentas y hacerse responsables por sus acciones si violan la ley. Este tipo de *accountability* no está dirigido, sin embargo, hacia el pueblo y no acorta la distancia entre gobernantes y gobernados, excepto en el hecho de que es una de las herramientas del *constitucionalismo*.

Diseño institucional

¿Puede la *accountability* política ser responsable por sí misma de la relación democrática entre representantes y representados, que es la realidad de la sobe-

⁸ Pitkin, op. cit., p. 55.

ranía popular en un régimen representativo moderno? ¿Deberían quienes escriben constituciones en todo el mundo diseñar regímenes tendientes a maximizar la *accountability* de los funcionarios políticos? ¿Puede estabilizarse la *accountability* sin otros vínculos democráticos, que en sí mismos no rinden cuentas? Para responder a estas preguntas presentaré un tipo ideal de régimen de *accountability* pura, el cual en principio podría ser el objetivo de todos los esfuerzos de diseño institucional. Quizá no sorprendentemente, el modelo abstracto resultará ser, con algunas “mejoras”, el modelo de Westminster de democracia parlamentaria.

En primer lugar, un régimen de *accountability* política pura tendría que ser, como ha argumentado Juan Linz, un régimen parlamentario y –agrego– basado en una única cámara legislativa. La *accountability* supone “capacidad de identificar” (Linz) o “capacidad de asignar” (Manin) y la separación de poderes bajo el presidencialismo, y aun bajo el bicameralismo, permite en principio la atribución de culpas a otro poder con el cual uno debe llegar a acuerdos para lograr cualquier objetivo. Nótese que junto con el bicameralismo estaríamos rechazando una versión fuerte del federalismo donde las unidades están presentes en la legislación nacional por medio de una Cámara Alta.

Segundo, y de manera similar, este tipo de régimen es hostil a los gobiernos de coalición, donde pueden existir juegos de culpa entre las partes. Debido a que no sólo la representación proporcional, sino también las elecciones mayoritarias “del primero que pasa el poste” dejan las puertas abiertas para las coaliciones, la regla electoral tendría que ser aun más fuertemente mayoritaria que ese sistema inglés. Debido a que, por motivos que explicaré más adelante, un régimen de *accountability* necesita una oposición parlamentaria resonante –y no “super-mayorías” como las previstas en la famosa Ley Sáenz Peña argentina, por ejemplo– sería suficiente si el partido que obtiene el primer lugar en un sistema de votación por listas recibiera, por ejemplo, el 51% de los puestos. La disciplina interna de un partido de este tipo podría verse incrementada mediante el requisito de que, luego de las deliberaciones, las bancadas deban votar como bloques. Al adoptar la *accountability* como nuestro único objetivo, con la adopción de reglas electorales mayoritarias estaríamos abandonando cualquier énfasis en la similitud entre los representantes y los representados, que sería resaltado por la representación proporcional y al menos permitida, asumiendo que no existe homogeneidad geográfica por elecciones de miembro único, del tipo “del primero que pasa el poste”.

En tercer lugar, un régimen puro de *accountability* política necesitaría períodos electorales cortos y un sistema de disolución de la legislatura relativamente sencila

llo a la vez que no podría permitir límites de ningún tipo a los períodos en el cargo. La *accountability* es una función del tiempo, porque si se deja pasar un lapso suficiente, las acciones por las cuales uno es responsable podrían ser olvidadas o compensadas. Un funcionario de gobierno debería mantenerse en el cargo probablemente durante dos o tres años. Un régimen parlamentario, por supuesto, hace que el jefe del Ejecutivo deba rendir cuentas en mayor medida de un presidente porque los votos de confianza y la destitución por razones políticas pueden ocurrir en cualquier momento, y no sólo al final de un período definido rígidamente. De esta manera, estaríamos ante un régimen de *accountability* doble: el Ejecutivo rinde cuentas al Parlamento y éste a los votantes. Podríamos razonar que este último también podría ser acrecentado en principio si existiera la posibilidad institucional de revocar a los diputados. Esta posibilidad debe ser rechazada, pero sólo porque es incompatible con el control de un gobierno parlamentario que no podría funcionar si sus miembros pudieran constantemente verse involucrados en campañas por la reelección. En mi esquema, la revocación es también incompatible con un sistema mayoritario —un gobierno podría perder su mayoría y verse obligado a formar una coalición a causa de la revocación— y haría que los individuos rindieran mayores cuentas con el posible costo de que los partidos lo hicieran en menor medida. Pero la mejor opción luego de la revocación, básicamente elecciones parlamentarias *relativamente* frecuentes y un sistema de disolución por parte del Ejecutivo o de la mayoría parlamentaria *relativamente* sencillo, ciertamente acrecentaría la *accountability*. Mientras no se pueda obligar a los candidatos a estar constantemente en campaña electoral —o que vivan para siempre—, no existirá una forma de lograr que todos rindan cuentas. Evidentemente, deberían prohibirse estrictamente las restricciones para la reelección de miembros del Ejecutivo y de la Legislatura. Un funcionario que no puede ser reelecto se vuelve políticamente —si bien no legalmente— no responsable en su último período en el cargo.

En cuarto lugar, habría que prohibir las contribuciones electorales privadas y requerir el financiamiento público de las elecciones. Una persona o un partido no pueden rendir cuentas genuinamente a los votantes si ante todo lo hacen a sus fuentes especiales de financiamiento. Puede que no sea suficiente controlar solamente los gastos de campaña, como se hace en Gran Bretaña. El lado de la entrada debería también limitarse a pequeñas contribuciones privadas.

En quinto lugar, es fácil demostrar que un régimen puro de *accountability* es incompatible con el constitucionalismo tal como lo conocemos. Quienes diseñan constituciones y buscan maximizar la *accountability* no podrían permitir enmien-

das constitucionales que puedan ser aprobadas sólo por “super-mayorías” ni revisiones constitucionales “contra-mayoritarias” de las cortes. Por supuesto, “las super-mayorías” no serían un problema si el partido ganador obtuviera suficientes bancas. Pero cualquiera de ellas que requiera la participación de una minoría para aprobar enmiendas reduciría la *accountability* del partido mayoritario, el cual podría culpar a la oposición por no aprobar aquellas que no quiere, y hasta podría permitir un juego de actuación de la mayoría consistente en votar por modificaciones constitucionales que sabe que perderá de cualquier manera. Lo mismo podría ocurrir con legislación que no se ofrecería –o se ofrecería de una manera puramente retórica– debido a las expectativas disimuladas o reales de que una corte constitucional la declararía inconstitucional. Aun la posibilidad de la demora por parte de las cortes interfiere con una *accountability* pura, especialmente si los jueces mismos no deben rendir cuentas al electorado. De acuerdo con este planteo, los jueces de las cortes más altas deberían ser elegibles por períodos cortos pero renovables. Nótese, por lo tanto, que el tipo ideal tendría que excluir las dos garantías principales y legalmente definidas del constitucionalismo moderno, si bien es bastante compatible con una constitución escrita.

Ya se ha dicho suficientemente cómo sería un régimen de *accountability* pura. Sería distinto del parlamentarismo de Westminster sólo en que tendría una Cámara única y una regla electoral aun más mayoritaria, quizá una constitución escrita, períodos en el cargo más cortos y reglas aun más estrictas para el financiamiento de los partidos. Los críticos, que podrían tomar sus municiones de la larga historia tanto del funcionamiento como de las críticas del parlamento británico, tendrían la posibilidad de apuntar inmediatamente a las deficiencias obvias del modelo. Pero sus defensores también serían capaces de insistir en el modelo de Westminster como evidencia de la fuerte posibilidad de estabilidad democrática y de una tradición de constitucionalismo informal bajo un régimen de *accountability* pura. En mi opinión, el modelo de Westminster muestra una precondition importante para el funcionamiento de un régimen basado en la *accountability*: la existencia de una oposición leal en el Parlamento. Esta característica altamente deseable del sistema británico, que desafortunadamente no puede ser diseñada, es importante debido a que sin el monitoreo ni la tematización y la publicación crítica de las propuestas, acciones y omisiones de una mayoría gubernamental, la *accountability* no puede funcionar: los votantes deben saber por qué temas obligar al partido mayoritario a rendir cuentas, a la luz de las políticas alternativas que se podrían haber seguido. El hecho de que haya una oposición leal echa luz tanto

sobre las palabras como sobre las acciones del gobierno y muestra la existencia de alternativas. Pero, por supuesto, una oposición parlamentaria leal puede hacer esto –como se dieron cuenta todos los principales teóricos del siglo XIX y aun los críticos de la democracia parlamentaria–⁹ sólo si el debate, la discusión y la crítica libres se extienden más allá de las paredes del parlamento y hacia la esfera pública civil. Un régimen de *accountability* sólo puede funcionar juntamente con la sociedad civil y la esfera pública.

Sociedad civil y esfera pública

El giro inevitable hacia la esfera pública para completar el modelo ya implica que un régimen de *accountability* no puede ser puro y que necesita, como mínimo, una dimensión de democracia deliberativa para funcionar. En mi concepción, la esfera pública y la sociedad civil van juntas: la primera se refiere a los procesos de comunicación parcialmente institucionalizados, que son tan importantes para la política democrática, mientras que la segunda se refiere al substrato organizacional de grupos, asociaciones y movimientos que se requieren tanto para la generalización de la experiencia de comunicación, como para su influencia política. Mientras que la esfera pública juega el importante rol de monitorear las acciones que luego serán premiadas o sancionadas, las asociaciones civiles preparan a los votantes para la participación y respuesta colectivas que pueden realmente marcar una diferencia para el destino electoral de los representantes. Todos saben hoy en día que el juicio retrospectivo de los grupos organizados es a lo que más deben temer los funcionarios electos.

Tanto la esfera pública como la sociedad civil van más allá de un modelo de *accountability* puro. Si bien no puede funcionar sin ellas, deja de ser puro con ellas. Y esto no es sólo debido al rol normativo de la democracia deliberativa. Tenemos razón en ver a la esfera pública y a la sociedad civil como mediaciones entre los representados y sus representantes, las cuales reducen de alguna manera la brecha y la tensión entre ellos. Esta mediación no es unidireccional en el sentido de informar a los representados y prepararlos para las acciones de juicio retrospectivo. La discusión y la crítica también verifican el estado de ánimo del electorado para los representantes. Por lo tanto, pueden responder tem-

⁹ Marx, Karl, *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte*, Moscú, Progress Publishers, 1977.

pranamente a la opinión pública y poner a prueba las consecuencias del distanciamiento entre los programas y las promesas, cambiar de dirección si es necesario e intentar persuadir al público mediante palabras y acciones. En esta interacción, los sectores más preocupados del electorado obtienen acceso anticipado e influencia prospectiva sobre las políticas. A través de la sociedad civil y la esfera pública, la democracia recobra algo de su carácter participativo perdido. Sin embargo, cuando la *influencia* de esa sociedad y sus movimientos llegan al borde de la desobediencia civil, se alcanza el límite en que la democracia representativa en sí se ve amenazada por una forma ilegítima de *poder*.¹⁰ Como órganos de representación, las asociaciones y movimientos de la sociedad civil pueden hacer referencia a un mundo de ciudadanos más limitado que las asambleas representativas. Cualquier intento por ejercer el poder sobre tales bases revertiría el trabajo de inclusión sin el cual ninguna forma de política podría llevar la marca de legitimidad democrática hoy en día. La esfera pública y la sociedad civil deben completar y complementar, más que reemplazar, la *accountability* de la representación.

A diferencia de las estructuras del gobierno democrático, las prácticas altamente *deseables* de una esfera pública y una sociedad civil vibrantes e influyentes sólo pueden ser diseñadas en parte, y en una medida importante dependen de la autoconstitución, la autoorganización y la autoactividad.¹¹ Aquí mi preocupación radica en aquello que puede diseñarse. Podemos —y deberíamos— establecer legalmente los marcos dentro de los cuales la interacción civil y pública es posible, y podemos hacer mucho mediante la promulgación de las libertades fundamentales de asociación y comunicación (pensamiento, prensa, asamblea y aun privacidad: la libertad de retirarse de la comunicación y la publicidad sin las cuales no son posibles). En la era de los medios electrónicos, que siguen siendo un recurso escaso, la regulación debe extender su trabajo para lograr el acceso y la visibilidad para la pluralidad completa de grupos y opiniones, algo que podría lograrse de mejor manera por medio de una variedad de formas institucionales (estatales, privadas y públicas), así como mediante reglas que garanticen la igualdad de oportunidades políticas. Finalmente, dado que las organizaciones e iniciativas de la sociedad civil juegan un rol social, puede resultar deseable garantizarles recursos sociales. Debido a que una sociedad democrática no tiene por qué incrementar la influencia de

¹⁰ Cohen, Jean y Arato, Andrew, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1992.

¹¹ Cohen y Arato, *op. cit.*

organizaciones no democráticas, la democracia interna debería ser, quizá, una condición para el financiamiento público. No existen grandes dudas acerca de que los derechos de comunicación, democracia en los medios y financiamiento público promulgados constitucionalmente sean capaces de contribuir de manera importante al desarrollo de una cultura dentro de la cual la sociedad civil y la esfera pública puedan reforzar un régimen de *accountability*. Sin embargo, muchos ejemplos históricos indican que puede ocurrir que ni una *accountability* genuina ni una esfera pública fuerte existan en sociedades donde todas estas posibilidades están provistas.¹²

Volviendo al diseño institucional

Hay dos cosas que deben resaltarse. En primer lugar, que no es suficiente promulgar las reglas relevantes: para institucionalizarse también deben hacerse cumplir. Y en segundo lugar, suponiendo que los derechos relevantes se institucionalicen, y por lo tanto se hagan cumplir, es obvio que ningún diseño con estas características puede garantizar que los actores y oradores se organizarán, participarán en la discusión pública y se preocuparán por la política. Ambos factores apuntan a otras de las maneras en que un régimen de *accountability* es en-sí mismo incompleto.

Agregando el constitucionalismo (sin guardianes)

El tipo ideal de régimen de *accountability* política puro descrito aquí es quizá el tipo de régimen democrático más fuerte que se pueda imaginar. Los factores mismos que hacen que sus acciones sean identificables y asignables sin ambigüedad, y por lo tanto abiertas al juicio retrospectivo, son los factores que hacen que el gobierno bajo este régimen sea tan unificado, poderoso y capaz de llevar a cabo una acción decisiva e inclusive unilateral. Este tipo de gobierno puede utilizar su poder para reforzar constantemente la posibilidad de un régimen que rinda cuentas electoralmente. Hasta cierto punto esto es lo que ha sucedido en Gran Bretaña durante el siglo XX, aun antes de la aparición en escena de las

¹² El caso de la Hungría contemporánea, diez años después del comienzo de una nueva democracia, es un ejemplo.

instituciones europeas. Pero este tipo de gobierno también puede utilizar su fuerza para reforzar a los candidatos en el poder y para hacer imposible el funcionamiento de la oposición, especialmente aquella que está fuera del Parlamento. Esto es, evidentemente, lo que el Parlamento de Westminster hizo repetidamente en los siglos XVII y XVIII. El poder autointeresado de los funcionarios se refleja bien en algunos de los períodos del régimen de Westminster que han quedado para la historia: el Parlamento Largo y la Ley Sieteñal. Va más allá del argumento el hecho de que hoy en día el Parlamento no podría extender –ni tampoco intentaría hacerlo– su período en el cargo mediante un simple estatuto. Los motivos que explican este resultado son específicos de la historia británica y tienen poca relevancia en general. Evidentemente, las lecciones negativas del período inicial de la formación del gobierno parlamentario son instructivas al menos para las nuevas democracias, donde no queremos tener que esperar cien años o más para la llegada de una forma deseable de régimen democrático. En Gran Bretaña, es el poder de la sociedad civil el que evita que el Parlamento sancione una versión moderna de la Ley Sieteñal, que no sería ilegal ni inconstitucional aun hoy en día. En muchas de las nuevas democracias, los poderes legales de este tipo inhibirían seriamente las iniciativas civiles y públicas que en Gran Bretaña controlarían el abuso de estos poderes. Por lo tanto, debemos hacer que el abuso del poder sea ilegal: la *accountability* legal es en casi todos lados una condición *sine qua non* de la *accountability* política.

En todos los lugares que tienen una historia reciente de dictadura, más allá de algunas minorías, la mayor parte de la gente tiene malos recuerdos de la oposición o aun la crítica a los gobiernos. Más allá de los períodos de alta movilización, sólo un régimen en cual se hacen valer los derechos constitucionales y las regulaciones estatutarias de la sociedad civil y la esfera pública puede otorgarle a toda la población –y no sólo a los héroes– la confianza para ejercer sus derechos relevantes. Que las reglas se hagan valer debe implicar que los funcionarios que interfieren están sujetos a sanciones legales y deben rendir cuentas a la justicia más allá de que decidan postularse para la reelección. El hacer valer las reglas formalmente implica una justicia independiente así como también no política, y una corte constitucional. Por supuesto, siempre existe el peligro de que una corte de este tipo quite demasiado de la agenda de los funcionarios que toman decisiones y que deben rendir cuentas, mientras que la corte se convierte en una entidad exenta de tal rendición de cuentas. En mi opinión, una formulación más precisa tanto de los derechos como de la jurisdicción y membresía de esta corte puede ayudar a evitar el hecho

de que se transforme en “guardiana”;¹³ pero lo que realmente ayudaría sería la formulación de reglas de enmienda que, a diferencia de los extremos de Estados Unidos y Gran Bretaña, eviten tanto una dificultad extrema como un procedimiento puramente parlamentario. Cuando existe una posibilidad razonable de promulgar una enmienda que revierta decisiones judiciales, la corte constitucional ya no resulta completamente exenta de la rendición de cuentas: para los jueces, el hecho de que se invaliden sus sentencias representa una sanción importante. Como en la *accountability* política, la posibilidad de que las decisiones sean invalidadas por la gente —en este caso mediante el poder de enmienda más que el electoral— es parte de la *accountability* política de los jueces, quienes pueden también estar sujetos a la de tipo legal mediante el juicio político. Si bien ambas formas de *accountability* se ubican dentro de la estructura de la decisión judicial de jueces no electos, en su caso, sólo el juzgamiento político capaz de revertir sus sentencias tiene un verdadero elemento disuasivo.

Agregando la similitud (sin representación pictórica)

Nadie quiere participar y ejercer presión sin tener la posibilidad de influir. Es posible que un gobierno de *accountability* pura resulte demasiado fuerte como para escuchar. El juicio retrospectivo de la gente puede ser enfrentado más adelante, cuando quizá se pueda reinterpretar y justificar el pasado. Dadas sus ventajas políticas y financieras, sería difícil pensar una estructura mediática que neutralice completamente las ventajas de los candidatos que ya están en el poder y que podrían sin embargo utilizar sus ventajas de una manera plenamente legal. Por lo tanto, es poco probable, nuevamente con la excepción de contextos de movilización alta, que la gente se organice y exprese su opinión si no tiene posibilidades de ser escuchada. O, por el contrario, es probable que organice movimientos antisistema que desestabilicen tanto a la sociedad civil como al gobierno democrático. Pero si los ciudadanos no expresan su opinión y se organizan en iniciativas y foros políticos autolimitados, tanto el rol de monitoreo como la información de la opinión pública puede dañarse haciendo que la *accountability* sea en sí una promesa vacía. Dado que hoy en día, especialmente en los Estados Unidos, se garantiza el acceso a *lobbies* importantes y sobre todo a las fuentes de fondos polí-

¹³ Schmitt, Carl, *Der Hüter der Verfassung*, Tübingen, Mohr, J. C. B., 1993.

ticos, la estructura política de la influencia de la sociedad civil es altamente desigual y deforme. Evidentemente, todo el sistema de *lobbies* debería ser reformado mediante un nuevo modelo de financiamiento de campañas, incluyendo no sólo el financiamiento público de partidos, sino también el de las asociaciones e iniciativas civiles que cumplen una función de monitoreo público.

En nuestro libro *Civil Society and Political Theory*, siguiendo una sugerencia de Habermas, hablamos de sensores dentro del sistema político que están abiertos a la influencia de la sociedad civil. Argumentamos en particular que el público parlamentario representa esta sensibilidad a las discusiones dentro de la esfera pública civil. Esta afirmación, en la medida en que es cierta, requeriría que muchos de los Parlamentos de hoy en día tomen acciones decisivas para restaurar la integridad de la deliberación. Por supuesto, cuáles grupos de interés, identidad u opinión son lo suficientemente salientes como para obtener una medida de representación descriptiva será siempre una pregunta abierta. La autoorganización a través de la representación proporcional y el ejercicio de la presión sobre los partidos que nominan podrían —con suerte— resolver el tema en la mayoría de los casos. Por mi parte, desarrollaría hoy más aun esta concepción, que ha estado originalmente demasiado sujeta a la influencia de una idea de discurso racional, argumentando que quienes debaten dentro del Parlamento serán especialmente sensibles a los oradores sociales, si al menos algunos de ellos pueden identificarse con la condición particular de vida que le da a su discurso su significado determinado. Inversamente, los oradores sociales tendrán la confianza de que serán escuchados si los representantes que comparten sus experiencias de vida están allí para comprender, transmitir y amplificar el mensaje.

Existen dos versiones no deseables y hasta peligrosas de esta idea. La gente puede creer realmente que los líderes plebiscitarios los oyen y que vale la pena movilizarse detrás de ellos. Pero un proyecto de este tipo no complementa la *accountability*, sino que la reemplaza; asimismo, no hace que la democracia sea más completa, sino que la expone a la manipulación autoritaria. En lugar de que la gente controle a sus líderes, estos últimos adquieren formas de control no democráticas sobre los anteriores. Mientras que el líder es como la gente sólo en su creencia equivocada, la representación pictórica o descriptiva puede en principio producir hasta una semejanza estadística de la sociedad como un todo. Pero dejando de lado la forma no democrática de elegir a tales representantes —o el peligro de seleccionar incompetentes si esto fuera hecho mediante un sorteo o una muestra científica—, la representación exacta de identidades violaría el principio

moderno de la representación. Los representantes se convertirían en los reemplazantes de identidades particulares y se esperaría de ellos que apelen a razonamientos particulares más que de interés público en su deliberación. Si bien no existiría un mandato imperativo y los diputados podrían ser persuadidos si fuera posible demostrar que sus votantes se beneficiarían con una política a la cual ellos originalmente se opusieron, la deliberación genuina, que debe estar basada en contar al menos con algún proyecto público en común, no podría realizarse.

El liderazgo plebiscitario, que generalmente implica la elección directa de presidentes, no puede ser compatible con un régimen de *accountability*. Esto no es cierto al menos con respecto a determinados elementos de la representación descriptiva. La representación proporcional es un método de elecciones democráticas plenamente competitivo y experimenta una tendencia lógica y empíricamente demostrable a producir al menos algo de representación descriptiva. Para poder maximizar la *accountability* de los diputados *individuales* hacia los votantes, se puede diseñar un sistema proporcional que consista sólo en legisladores con mandatos en distritos electorales.¹⁴ En un sistema de este tipo habrá algunos representantes de las minorías discretas e insulares y, por supuesto, de las mujeres. Si esto no ocurre espontáneamente, la legislación —como en Francia recientemente— puede hacer que valga la pena para los partidos ejercer la representación de aquellos grupos que previamente habían sido excluidos de forma sistemática. De nuevo aquí, como hemos dicho anteriormente, cuáles grupos de interés, identidad u opinión son lo suficientemente salientes como para obtener una medida de representación descriptiva siempre debe permanecer como una pregunta abierta. La autoorganización a través de la representación proporcional y el ejercicio de la presión sobre los partidos que nominan podrían —con suerte— resolver el tema en la mayoría de los casos. Sólo en los hechos más notables de exclusión, como por ejemplo el de las mujeres en Francia, la intervención legislativa debería seleccionar objetivos para una representación más descriptiva. Del modo que se haga, es sumamente importante evitar la esencialidad demográfica, es decir, las cuotas y garantías. Si se la restringe de esta manera, la representación descriptiva puede jugar un rol importante dentro de un marco general de *accountability* democrática.

¹⁴ Arato, Andrew, "The New Democracies and American Constitutional Design", *Constellations. An International Journal of Critical and Democratic Theory*, vol. 7, núm. 3.

Conclusiones

La *accountability* política es un principio importante que ayuda a encontrarle el sentido a la soberanía popular bajo la democracia representativa. Pero si lo convertimos en el único principio ponemos en riesgo la *accountability* misma. En el nivel del diseño institucional, ésta debe ser complementada con instituciones de deliberación, el constitucionalismo y la representación descriptiva. Pero para que la *accountability* funcione realmente, la actividad de los ciudadanos dentro de públicos democráticos y de la sociedad civil sigue siendo la condición más importante.

Capítulo 3

Accountability social en América Latina y más allá

Adam Przeworski

Accountability social: el problema

He aquí cómo entiendo el problema al cual está dedicado este volumen. Supongamos que usted vive en una situación en la cual los maestros no aparecen en las escuelas, el correo se distribuye irregularmente, la policía exige sobornos, la gente languidece en las cárceles sin ser juzgada, los cheques de la seguridad social nunca llegan, quizá ni siquiera los sueldos de los empleados públicos se pagan a tiempo. ¿Qué puede hacer usted al respecto?

Usted puede votar en las próximas elecciones por un partido que ofrece un programa para corregir esta situación. Estaría ejerciendo el control electoral prospectivo.

Usted puede votar en las próximas elecciones en contra del gobierno. Estaría ejerciendo el control electoral retrospectivo mediante el mecanismo institucional de la *accountability* electoral.

Usted puede dirigirse al sistema judicial o en algunos países a un *ombudsman*, exigiendo que el gobierno no viole y, por el contrario, cumpla con sus obligaciones legales. En algunos países, puede esperar a que una autoridad pública (como por ejemplo el Ministerio Público en Brasil) tome la iniciativa. En cualquier ca-

so, estaría dependiendo de mecanismos institucionales de pesos y contrapesos, lo que O'Donnell denomina “*accountability* horizontal”.

Usted puede incorporarse a un movimiento, o a lo que hoy en día se denomina una ONG, y exigir públicamente que estos problemas sean resueltos.

Finalmente, puede relatarle la situación a un periodista, con la esperanza de que haga de ella una noticia ruidosa. Pero, al menos según Waisbord (en este volumen), el periodista habrá escuchado ya tantas historias similares que la suya no llamará mucho su atención.

Usted puede hacer una cosa más, pero la guardaré para más adelante.

Al final, hay poco que puede hacer. Los mecanismos electorales, sean éstos prospectivos o retrospectivos, constituyen un instrumento débil de control popular (ver los ensayos en Przeworski, Stokes y Manin, 1999). Los mecanismos de control directo por parte de los ciudadanos sobre las burocracias públicas han existido solamente en muy pocas democracias, y nunca han funcionado bien. Por lo tanto sólo resta la alternativa de protestar públicamente, que funciona de vez en cuando, o de esperar a que los mecanismos de *accountability* horizontal comiencen a funcionar.

Cultura del lamento

... ¿Es esta situación específica a América Latina? Esta es una pregunta con implicancias tanto para la investigación como para las estrategias políticas. Permítaseme, por lo tanto, definirla con cuidado.

... Uno puede pensar que la democracia es una forma de gobierno que permite el control efectivo de los funcionarios por parte de los ciudadanos. De hecho, para algunos autores (Dahl, 1971; Riker, 1965) esa capacidad para controlar a los gobiernos es casi una característica que la define. Desde esta perspectiva, la democracia puede funcionar bien —y lo hace— en algunos países. Para citar a Cunill (en este volumen), “en la mayoría de los países europeos y más generalmente en todos los países en que las instituciones democráticas se encuentran altamente consolidadas, las condiciones básicas para el control social ya están aseguradas, es decir, hay países donde este control es efectivo y otros donde no lo es, particularmente en América Latina...”. El control ciudadano efectivo sobre el gobierno es posible, pero hay algo en América Latina que es claramente deficiente.

... Pero se puede también pensar que la debilidad del control popular sobre los gobiernos es genérica de las democracias. Ciertamente, existen diferencias entre los distintos sistemas democráticos. Pero desde esta perspectiva, sus instituciones, o más precisamente las del “gobierno representativo” (Manin, 1997) simplemente resultan insuficientes de manera genérica para permitir el control popular sobre los gobiernos. Es cierto que la gente elige gobiernos y expresa sus ideas y demandas durante los períodos de mandato, y que ciertos órganos del Estado actúan como pesos y contrapesos (Manin, 1994); pero las elecciones no son un instrumento efectivo para el control popular, la separación de Poderes no genera pesos y contrapesos cuando cada uno de ellos es controlado por los mismos partidos (o cuando conspiran por otros motivos), y los ciudadanos no pueden ejercer un control directo sobre las burocracias públicas. La democracia puede ser la mejor forma de gobierno que jamás haya sido inventada, pero es congénita y estructuralmente débil como mecanismo de control popular sobre los funcionarios. Simplemente, así es la vida.

... El primer punto de vista es compartido ampliamente, tanto en América Latina como entre académicos residentes en las democracias “consolidadas”. La idea de que un presidente de Brasil pueda estar sujeto a mayores controles horizontales que un primer ministro de Gran Bretaña desata una furia de protestas. Se ve como inconcebible y hasta ofensivo: de alguna manera, muchos latinoamericanos consideran que se les está quitando algo, mientras que otros se sorprenden de que uno “se atreva” a comparar una democracia vieja con una novata latinoamericana. Y como para mí este hecho es evidente, me sorprenden estas reacciones. Las atribuyo a una “cultura del lamento”.

Accountability horizontal

El exponente más prominente de la visión de que las democracias latinoamericanas son distintivamente deficientes es O'Donnell (1991, 1997). Según él, las instituciones democráticas contemporáneas en América Latina no contienen suficientes pesos y contrapesos o lo que él denomina “*accountability horizontal*”. Como consecuencia, la gente elige presidentes que luego gobiernan sin límites por parte del marco institucional. En vez de ser “representativas”, como en los países desarrollados, las democracias latinoamericanas son de este modo “delegativas”.

Ahora, como varias veces oí decir a Margaret Thatcher. “Tuvieron su oportunidad, me eligieron, ahora yo gobierno y ustedes se callan la boca”, y nunca a Fernando Henrique Cardoso decir lo mismo, inmediatamente me pregunto cuál de estas dos democracias es “delegativa”. Todo lo que puedo hacer es buscar algunos datos sistemáticos. Dado que la conceptualización de la “*accountability* horizontal” no es obvia y los datos están lejos de ser perfectos, no quiero alegar que mi evidencia es concluyente. Pero se van a extrañar.

Una manera de pensar acerca de la “*accountability* horizontal” es seguir a Tsebelis (1995) y simplemente contar el número de actores institucionales —excluyendo o incluyendo a los partidos políticos— que deben cooperar o al menos estar de acuerdo para que el gobierno como un todo realice una determinada acción. Para poner a alguien en prisión, por ejemplo, la Legislatura debe sancionar leyes que permitan al Estado encarcelarlo por una determinada ofensa; en algunos países, el Ejecutivo debe firmar una ley, las cortes deben condenar a la persona en particular y la burocracia debe ponerlo en prisión. Si contamos a los partidos políticos, entonces también debe ser cierto que un número suficiente de ellos estará a favor de una determinada legislación criminal para obtener una mayoría legislativa. He construido una variable VETO1 que agrupa aquellos presidentes que son jefes del Ejecutivo, las cámaras legislativas y los gobiernos subnacionales autónomos. A su vez, la variable VETO 2 agrega a VETO1 el número efectivo de partidos de gobierno. A partir de 1995, en 15 democracias latinoamericanas, hubo un promedio de 2,93 actores VETO1, mientras que en 22 democracias de la OCDE, hubo 2,27. Si se suma el número de partidos de gobierno, las cifras son 4,88 actores VETO 2 en América Latina y 4,35 en los países de la OCDE.

Esta forma de pensar acerca de la “*accountability* horizontal” no distingue, sin embargo, de quién es la *accountability* que se está considerando. El número de actores con poder de veto es el mismo para cada actor político, lo cual oscurece las diferencias entre ellos (Gandhi y Przeworski, 2000). Sin embargo, la idea de separar los poderes, o más específicamente, de institucionalizar los pesos y contrapesos, parece haber tenido orígenes distintos en los diversos países. En la Francia revolucionaria, el peligro era la soberanía parlamentaria: como el Parlamento era la expresión máxima de la voluntad popular, no había nada que le impidiera ejercer su función legislativa de un modo absolutista (sobre estos temas, ver Kelsen, 1929). Por este motivo, el veto real sobre la legislación, los mandatos cortos en los cargos u otros mecanismos moderadores, fueron necesarios para limitar el fervor del Parlamento. En muchos otros países, particularmente aquellos que adoptaron institu-

ciones presidenciales, el poder que debía ser moderado era el del Ejecutivo. El *Discurso de Angostura* (1818) de Simón Bolívar evidenciaba la amenaza de una dictadura ejecutiva. De este modo, “*accountability horizontal*” puede significar límites sobre la Legislatura o sobre el Ejecutivo. Seguiré a O’Donnell al analizarla como una fuente de límites sobre el jefe del Ejecutivo.

Un jefe del Ejecutivo es más propenso a rendir cuentas si no controla las cámaras de la Legislatura relevantes (TODACÁMARA=1 si controla, a partir de Beck y otros, 2000), si el gobierno es una coalición (COALICIÓN=1 si lo es, construido a partir de Beck y otros, 2000), si los partidos de gobierno están altamente fraccionados (GOBFRAC, de Beck y otros, 2000) y si la Legislatura es bicameral (BICAM=1 si lo es, construido a partir de Henisz, 2000). La siguiente tabla muestra los promedios de estos indicadores para 16 democracias latinoamericanas¹ y 20 de la OCDE en 1995.

	TODACÁMARA	COALICIÓN	GOBFRAC	BICAM
América Latina	0,1250	0,56	0,29	0,56
OCDE	0,2000	0,55	0,28	0,28

Estos son indicadores aproximados, pero no ofrecen ningún sustento como para pensar que los jefes del Ejecutivo en América Latina rinden cuentas en menor medida. El jefe del Ejecutivo controla la Legislatura con bastante más frecuencia en los países de la OCDE; los gobiernos de coalición son igual de frecuentes; el número efectivo de partidos que componen esas coaliciones es idéntico, mientras que el bicameralismo es más común en América Latina. Debe notarse, además, que el jefe del Ejecutivo tiene poderes para iniciar legislación en todos los ámbitos de políticas en todos los países de la OCDE excepto en los Estados Unidos, y que dichos poderes son semejantes en algunos ámbitos, particularmente el presupuestario, en todos los países latinoamericanos. Es cierto que en algunos de ellos los presidentes detentan el poder del decreto, pero los miembros de la coalición temen que el gobierno caiga tanto como todos los primeros ministros de las democracias de la OCDE.² Otra forma de pensar acerca de la *accountability horizontal* del Ejecutivo es considerar las fuentes de poder que no son controladas por él: tanto los bancos centrales independientes como la autonomía de los niveles más bajos del gobierno respecto del central limitan

¹ Como sólo se considera a las democracias, México (a partir de 1995), Paraguay y Perú no están incluidas.

² Nótese que los poderes de veto no son una limitación sobre el jefe del Ejecutivo, sino sobre la Legislatura.

el ámbito de libertad del jefe del Ejecutivo.³ Considérense, por lo tanto, BANCOS (tomado de Cukierman y Web para la década de 1980) y dos variables que indiquen si los gobiernos estatales y provinciales (ESTADO, de Beck y otros, 2000) y los municipales (MUNI, de Beck y otros, 2000) son elegidos localmente.⁴

	BANCOS	ESTADO	MUNI
América Latina	0,35	0,78	1,66
OCDE	0,36	1,48	1,93

Los bancos centrales son igualmente independientes en las dos regiones. A su vez, las unidades subnacionales experimentan una mayor propensión a ser gobernadas por autoridades electas en los países de la OCDE. Sin embargo, si se consideran todos estos indicadores juntos, no existe absolutamente ningún motivo para pensar que la *accountability* horizontal del ejecutivo es menos firme en América Latina que en las democracias “consolidadas”.

Estas cifras pueden o no resultar convincentes. Permítaseme volver, por lo tanto, a la comparación entre Brasil y Gran Bretaña. El presidente brasileño detenta poderes extensos (Figuereido y Limongi, 1999), más que los de sus pares argentino y boliviano, aunque no tan amplios como los del mandatario chileno (Anastasia, 1999). El presidente brasileño puede iniciar legislación ordinaria, exigir que un proyecto de ley se trate con urgencia, proponer enmiendas a la Constitución, emitir decretos en algunas áreas, vetar legislación, nombrar ministros, nombrar a un tercio del *Tribunal de Contas*.⁵ Pero un primer ministro Británico puede hacer lo mismo, *de iure* o *de facto*: puede iniciar legislación, controlar la agenda legislativa, nombrar a los ministros y titulares de varios organismos de control. Entre 1989 y 1998, los fuertes presidentes brasileños lograron la aprobación del 68,0 por ciento de sus proyectos de ley dentro del mismo año en que fueron propuestos. Además, el 83,8 % de la legislación aprobada fue iniciada por el Ejecutivo. Pero los primeros ministros británicos lograron la aprobación del 93,2 % de sus proyectos de ley, mientras que el 83,1 % de toda la legislación aprobada

³ Idealmente, uno también querría incluir alguna medida de independencia judicial, pero no parece haber datos confiables luego de comparar distintos países.

⁴ Estas dos variables se codifican como 2 si tanto la Legislatura como el Ejecutivo son elegidos por medio del voto, 1 si sólo uno de ellos lo es y 0 si ninguno de los dos lo es. Los números de observaciones varían para cada columna.

⁵ El presidente chileno puede convocar a un plebiscito y nombrar administradores regionales.

fue iniciada por el Ejecutivo (Figuereido, 2000). De hecho, la tasa de éxito legislativo de los presidentes brasileños fue más baja que la de cualquiera de los 11 países de la OCDE considerados por Figuereido, mientras que la de los presidentes argentinos entre 1984 y 1997 fue de 64,1 %, aun más baja que en Brasil (Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi, 2000). ¿Dónde es “delegativa”, entonces, la democracia? ¿En un país en el cual el Ejecutivo logra sus propósitos el 68 % de las veces o en uno donde los alcanza el 93,2 % de las veces?

Quizá los jefes del Ejecutivo en América Latina rinden cuentas en menor medida que sus pares de la OCDE por alguna razón importante que estas comparaciones no pueden dilucidar. Pero espero al menos haber corrido un poco el peso de la evidencia. El lamento no es suficiente.

Partidos políticos y *accountability* social

¿Por qué es que el tema de la *accountability* social es tan importante en muchas democracias latinoamericanas? La respuesta, creo, es que la institución política que alguna vez fue el instrumento fundamental de la *accountability* social ya no cumple esta función. Obviamente, estoy hablando de los partidos políticos y, quizá de manera menos obvia, pero nuevamente, esta transformación de los partidos políticos no se limita a América Latina.

Si hubiéramos estado discutiendo el tema de la *accountability* social en 1913 o aun en 1950, hubiera resultado obvio cómo ésta se ejercía. El recurso a los partidos es el elemento que no desarrollé en mi lista introductoria de “¿Qué se puede hacer?”. En 1913 o 1950, uno se habría puesto de pie en la reunión semanal o mensual del partido; habría exhortado al partido a que hiciera algo con respecto al ausentismo de los maestros, el correo o los cheques del gobierno; el comité local del partido habría resuelto transmitir la demanda a una autoridad partidaria de mayor rango o directamente a la burocracia gubernamental relevante. Si su partido hubiera formado parte de la oposición, quizá no hubiese habido mucha acción por parte del gobierno, pero sus demandas habrían ingresado en la plataforma electoral en la próxima campaña. Si su partido hubiera controlado la burocracia relevante, habría recibido la satisfacción de sus demandas o al menos la promesa de que esto ocurriría.

El rol de los partidos políticos requiere de una clarificación. Según la teoría democrática, o al menos la parte de esta teoría que reconoce la existencia de éstos, los

partidos supuestamente son vehículos mediante los cuales los ciudadanos son representados en el ámbito público. Pero se supone que la burocracia pública debe ser no partidaria, en el sentido de que no debe favorecer a los simpatizantes de uno u otro partido. Se supone que éstos deben apoyar e implementar distintas políticas, pero los gobiernos partidarios deben tratar a todos los ciudadanos de igual manera. De hecho en muchos países, desde la India hasta Italia, o aun en unidades subnacionales, los partidos gobernantes desarrollaron instituciones clientelistas que en los Estados Unidos se denominan “aparatos partidarios”.⁶ Como la anécdota de la nota al pie sugiere, los aparatos partidarios son un mecanismo de *accountability* social, pero sólo para aquellos ciudadanos que están dispuestos a vender su voto, de alguna manera u otra, por los servicios que ofrece el partido.

Pero aun los aparatos son hoy en día, como mucho, vestigios del pasado. Por motivos en los que no voy a entrar ahora, los partidos políticos de masas se convirtieron a lo largo del tiempo en organizaciones puramente electorales que funcionan de forma intermitente durante las épocas de elecciones. Perdieron su función social integradora: nadie podría decir hoy junto con Ostrogorsky: “No los convenzas, incorpóralos socialmente”. Los partidos intentan convencer a los individuos para que voten por ellos basándose principalmente en los medios. Cualquier tipo de conexión diaria, permanente, se ha perdido.

Nada de lo mencionado anteriormente es específico a América Latina. No hace falta que documente la caída de las afiliaciones, de la lectura de periódicos de partidos o de las actividades partidarias en Europa occidental. No tengo cifras comparables para América Latina, pero es difícil imaginarse que los partidos políticos puedan ser más débiles que en los países de la OCDE. Un reclamo que se repite es que la confianza de los ciudadanos en los partidos políticos es excepcionalmente baja en América Latina. Este es otro lamento más. No conozco ningún país en donde los partidos o los políticos no ocupen el último lugar entre las instituciones respecto de las cuales se le pide a la gente que exprese su confianza. Los partidos, dondequiera, ya no son instrumentos de *accountability* social, y la gente parece tenerlos en baja estima.

⁶ Por haber vivido en Chicago, sé cómo funcionaban. Una vez, mi auto quedó congelado en una capa fina de hielo. Llamé al gobierno de la ciudad y esperé infructíferamente. Después de un par de días (en Chicago el hielo no se derrite), llamé al representante local del partido. Llegó a mi puerta en una hora, diciéndome que yo no había votado en las últimas elecciones locales. Pero yo le respondí que soy demócrata y estoy afiliado, y prometí votar la próxima vez. Mi auto fue liberado un par de horas más tarde.

ONG y *accountability* social

La búsqueda de *accountability* social no está exenta de modas. Las “comunas” –asociaciones de productores directos– eran la solución de Prudhon para el problema: simplemente se trataba de pasar por encima de las instituciones estatales existentes. Pero éstas pueden ser coercitivas, para que no se las ignore, y sólo un partido político puede lograr el control sobre el Estado: este fue el mensaje de Marx a la Primera Internacional en 1867. Un siglo más tarde, los partidos ya estaban desacreditados: como lo único que hacían era competir en las elecciones, los movimientos sociales se convirtieron en el único modo en que las demandas populares podían ser promovidas. Pero éstos fueron reprimidos en forma violenta o murieron silenciosamente, y ahora la *accountability* social sólo puede ser ejercida por medio de las organizaciones no gubernamentales.⁷

Existen tres razones por las cuales uno no debería enceguerse por esta moda reciente. La primera tiene que ver con los incentivos de las ONG. No sólo representan intereses particulares, sino que, como todas las organizaciones, están pobladas de gente que defiende intereses propios. Los intereses particularistas llevan a arreglos corporativos que dejan fuera a quienes no están organizados ni incluidos. El interés particular lleva a la “captura”: la connivencia entre quienes supuestamente deben pedir cuentas y quienes deben rendirlas. Este es un viejo tema en Europa occidental, analizado de manera excelente por Cunill (1997), por lo cual no voy a continuar.

Otro peligro relacionado con éste, también resaltado por Cunill (1997), es que los mecanismos de *accountability* social pueden provocar efectos altamente desiguales. Ofrecen acceso al sistema político a quienes cuentan con los recursos para organizarse y promover sus intereses. Uno no debe olvidarse de que las organizaciones no gubernamentales más importantes en nuestras sociedades son los *lobbies* empresariales. Es seductor hablar de organizaciones “guardianas”. Pero quizá la organización “guardiana” que más afecta a los argentinos sea la agencia tasadora de riesgo Moodies. Si ésta desclasifica a la Argentina de A- a B++, el país pierde cientos de millones de dólares. Al final, las elecciones son el mecanismo más igualitario de acceso a la política. Puede que no sean efectivas, pero son igualitarias.

⁷ La observación de Putnam es que mucha gente prefiere pagarles a otros para que promuevan sus valores antes que ocupar su tiempo haciéndolo ellos mismos.

Finalmente, como vuelve a enfatizar Cunill (en este volumen), uno debe considerar el efecto de los nuevos mecanismos de *accountability* sobre los ya existentes. La supervisión pública de las burocracias gubernamentales puede incrementar la participación pero también puede paralizar a éstas. Las consultas populares, los mandatos imperativos y la revocación —una nueva tendencia en América Latina— incrementan el control popular sobre los gobiernos, pero se deben examinar los peligros que pueden crear para la coherencia de las políticas públicas y los derechos individuales.

Conclusiones

No me malinterpreten. Hay algo que lamentar acerca de América Latina: la desigualdad de ingresos. Sería redundante citar las cifras (véase Przeworski, 1998). El hecho es que la distribución del ingreso en América Latina es mucho más desigual que en Europa occidental o Europa oriental, y, en cualquier caso, esa desigualdad está aumentando. A pesar de que la distribución del ingreso en el menos desigual de los países latinoamericanos es más desigual que en el más desigual de los países de Europa occidental, y que los países de Europa occidental redistribuyen una parte significativa del ingreso de mercado (Milanovic, 1999), esta redistribución mediante transferencias es mínima en América Latina. Debo destacar que esta afirmación no está basada en una comparación sistemática de cifras. Pero uno ni siquiera necesita cifras: es suficiente con observar las categorías en las cuentas nacionales y ver que muchos de los puntos que representan transferencias en Europa occidental simplemente están ausentes en los países latinoamericanos. Las transferencias a los hogares que no sean por pensiones de jubilación ni siquiera están mencionadas en la publicación del Banco Interamericano de Desarrollo que eufemísticamente se titula *Progreso económico y social en América Latina* (1996). La redistribución mediante políticas sociales no es mucho mejor. A partir de 1990, el gasto público en educación constituyó el 4,3 % del PBI en América Latina y el Caribe y el 5,7 % en los países industrializados; asimismo, era altamente regresivo. El gasto público en salud, por su parte, constituyó el 3,55 % del PBI en América Latina y el Caribe y el 5,88 % en las economías industriales, mientras que el gasto privado por ese mismo concepto llegó al 1,9 % en los países industriales y al 2,7 % en América Latina y el Caribe. Algunas personas perciben ingresos altos, y consumen y compran servicios educacio-

nales y de salud. Otros luchan por sobrevivir. Y los gobiernos hacen poco para modificar esta situación.

Pero ¿es porque las instituciones democráticas son distintivamente deficientes en América Latina? Yo no creo que sea así, y espero haber demostrado que ésta no puede ser la razón. Por lo tanto, soy escéptico respecto de que el alto grado de desigualdad y la persistencia de la pobreza en América Latina se debían a la debilidad de los mecanismos de *accountability* electoral, horizontal o social. Sin embargo, aún es necesario profundizar las investigaciones en el área para descubrir la verdadera causa –o las causas– que provoca esta situación.

Bibliografía

- ANASTASIA, FATIMA, *Responsabilização por Controle Parlamentar*, documento de trabajo preparado para CLAD, Caracas, 1999.
- BECK, THORSTEN; CLARK, GEORGE; GROFF, ALBERTO; KEEFER, PHILIP y WALSH, PATRICK, *New tools and new tests in comparative political economy: The Database of Political Institutions*, manuscrito, Washington DC, Banco Mundial, 2000.
- CUNILL GRAU, NURIA, *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas; Nueva Sociedad, 1997.
- DAHL, ROBERT, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971.
- FIGUEREIDO, ARGELINA CHEIBUB, *Institutional power and the role of Congress as a mechanism of horizontal accountability: lessons from the Brazilian experience*, trabajo preparado para la conferencia "Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America", Universidad de Notre Dame, 8 y 9 de mayo de 2000.
- FIGUEIREDO, ARGELINA CHEIBUB y LIMONGI, FERNANDO, *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- GANDHI, JENNIFER y PRZEWORSKI, ADAM, *Political Institutions and Redistribution of Income*, trabajo presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, Washington DC, 2000.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *Economic and Social Progress in Latin America*, Washington DC, Johns Hopkins Press, 1996.
- JONES, MARK; SAIEGH, SEBASTIAN; SPILLER, PABLO y TOMMASI, MARIANO, *Amateur Legislators, Professional Politicians*, manuscrito, Buenos Aires, Universidad de San Andrés, 2000.
- KELSEN, HANS, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Aalen, Scientia Verlag, 1929.
- MANIN, BERNARD, "Checks, balances, and boundaries: the separation of powers in the constitutional debate of 1787", en: Fontana, Biancamaria (ed.), *The Invention of the Modern Republic*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.
- MANIN, BERNARD, *Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- MILANOVIC, BRANCO, *Do more unequal countries redistribute more? Does the*

median voter hypothesis hold?, manuscrito, Washington DC, Banco Mundial, 1999.

O'DONNELL, GUILLERMO, *Delegative Democracy: East-South System Transformations*, documento de trabajo N°. 21, Universidad de Chicago, 1991.

———, *Horizontal accountability and new polyarchies*, trabajo presentado para la conferencia "Institutionalizing horizontal accountability", Viena, Instituto de Estudios Avanzados de Viena, 1997.

PRZEWORSKI, ADAM, *O Estado e o Cidadão*, artículo presentado en el seminario internacional "Sociedade e Reforma do Estado", San Pablo, 26 - 28 de marzo, 1998.

PRZEWORSKI, ADAM; STOKES, SUSAN y MANIN, BERNARD (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999.

RIKER, WILLIAM, *Democracy in America*, 2th ed., Nueva York, Macmillan, 1965.

TSEBELIS, GEORGE, "Decision-making in political systems: veto players in presidentialism, multicameralism, and pluripartism", en: *British Journal of Political Science*, 1995, núm. 25, pp. 289-325.